UNIVERSUL JURIDIC

Iulian M. NEDELCU

Drept administrativ și elemente de știința administrației

2009

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR

Prof. univ. dr. Iulian M. NEDELCU

S

588727

DREPT ADMINISTRATIV ȘI ELEMENTE DE ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

Șeful catedrei de Administrație publică
Facultatea de Drept și Științe administrative
Universitatea din Craiova

Lucrarea are în vedere legislația
în vigoare la 1 septembrie 2009

UNIVERSITY LIBRARY

PREFAȚĂ

Administrația publică a constituit întotdeauna o zonă a activității umane de un maxim interes pentru cercetarea științifică, dată fiind importanța acesteia pentru buna funcționare a autorităților și a serviciilor publice, vitale organizării normale a vieții oamenilor.

Acesta este motivul pentru care administrația publică a format obiect de cercetare nu doar pentru juriști, ci și pentru economiști, istorici, sociologi, filozofi, politologi și chiar antropologi.

Fiecare dintre aceste specializări a abordat fenomenul administrației într-o manieră monodisciplinară, astfel încât, de cele mai multe ori, imaginea oferită nu putea cuprinde complexitatea mecanismelor, a instituțiilor și a structurilor implicate în funcționarea administrației.

Am apreciat întotdeauna încercările, mai mult sau mai puțin reușite, de abordare interdisciplinară și am încercat, în repetate rânduri, să promovez interdisciplinaritatea pe care o consider marea paradigmă a cercetării fenomenului administrației.

Intitulată Drept administrativ și elemente de știința administrației, lucrarea domnului prof. univ. dr. Iulian Nedelcu, un cunoscut și apreciat administrativist, constituie un excelent exemplu de abordare complexă, oferind studenților, dar și practicienilor, un instrument de înțelegere profundă a ceea ce numim activitatea administrativă în stat.

Deși substanța analizei o constituie abordarea juridică, aceasta, în primul rând, nu se limitează la dreptul administrativ, ci se completează fericit cu informații ce provin din alte ramuri de drept cum ar fi dreptul constituțional, dar și cu informații proprii teoriei și filozofiei dreptului și chiar dreptului civil sau penal. Încercând să evite o analiză statică a administrației, autorul face frecvent apel la analiza diacronică, reușind să evidențieze cauzele evoluției unor instituții proprii administrației publice. Toate aceste observații sunt extrase din analiza problematicii abordate în Capitolele I și II, în care autorul se oprește pe larg la clarificarea unor concepte cum ar fi societate, stat, putere executivă sau administrație publică, prilej cu care face demonstrația unei documentări profunde de tip comparatist.

Încă de la sfârșitul Capitolului al II-lea, intitulat Investigarea administrației publice, autorul simte nevoia să ne avertizeze că analiza ce o va realiza în capitolele următoare va fi făcută atât din punct de vedere al dreptului administrativ, cât și din punctul de vedere al științei administrației, ele fiind științe complementare care împreună pot asigura o investigare mai profundă atât a modului de organizare, cât și a modului de funcționare a administrației publice.

Remarcăm sistematizarea făcută de autor atunci când abordează organizarea structurilor administrative împărțindu-le în autorități ale administrației de stat (Capitolul III) și autorități ale administrației publice locale (Capitolul IV), în locul abordării clasice: administrație centrală și administrație locală, deși credem că ar fi necesar să se clarifice suplimentar și regimul juridic al autorităților administrative deconcentrate, dat fiind rolul acestora în asigurarea coerenței administrației la nivel național.

Capitolul al V-lea, destinat personalului din administrația publică și Capitolul al VI-lea, intitulat Procesul decizional în administrația publică reprezintă excelente exemple de analiză integrată cu ajutorul celor două discipline științifice: drept administrativ și știința administrației, autorul făcând dovada unei deosebite capacități de analiză a fenomenului administrativ, determinată și de experiența practică pe care o are.

Trebuie neapărat să remarcăm un lucru, și anume faptul că domnul profesor Iulian Nedelcu își extrage excelenta expertiză în domeniu, nu doar din cercetarea livrescă – de altfel de mare amploare –, ci și din activitatea directă pe care a desfășurat-o în cadrul instituțiilor administrației publice și apoi ca avocat. Acest lucru se reflectă și în modul în care a abordat Răspunderea juridică în dreptul administrativ (Capitolul al VII-lea), în Domeniul public (Capitolul al VIII-lea) și Controlul în administrația publică (Capitolul al IX-lea).

Lucrarea se încheie cu un capitol intitulat Organizare și metode în știința administrației (Capitolul al X-lea) care, așa după cum rezultă și din titlu, este exclusiv din domeniul științei administrației.

Dimensiunile lucrării, concepția originală în organizarea materialului ce face obiectul celor două discipline științifice, coerența analizei, precum și actualitatea informațiilor ce se regăsesc în această deosebit de valoroasă lucrare ne determină să apreciem că ea va deveni un reper în doctrina noastră de specialitate și deosebit de utilă nu doar studenților, masteranzilor sau doctoranzilor în drept și știința administrației, ci și tuturor celor care sunt implicați în activitatea autorităților, instituțiilor și serviciilor publice.

Prof. univ. dr. Ioan Alexandru

Ioan Alexandru

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ARGUMENTUM

Societatea umană este cadrul de apariție și dezvoltare a civilizațiilor, religiilor, culturilor.

Pentru înfăptuirea binelui individual, în condițiile asigurării binelui general, de-a lungul istoriei societății omenești au existat nenumărate modele de organizare socială începând cu familia primitivă, formațiunile statale și mai nou cu organizații supra statale de tipul Uniunii Europene.

Conceptul de societate nu poate fi înțeles decât împreună cu cele de „stat, drept, politică, morală", concepte pe care omul le-a creat în activitatea sa de perfecționare a structurii organizatorice ale cărui nucleu este el însuși.

S-au elaborat nenumărate teorii în legătură cu întrebarea „Omul creează societatea sau societatea îl creează pe om?"

Răspunsurile pe care omul și le formulează la problemele apărute în societate produc adeseori mutații în structura acesteia.

Uneori soluțiile formulate de om la problemele societății au produs pe ansamblu involuții chiar dacă au determinat progres tehnic.

Un exemplu în acest sens îl constituie conflictele armate care au stimulat cercetările în domeniul militar, dar au distrus civilizații.

S-au creat forme organizatorice supra statale, cum este Organizația Națiunilor Unite și Uniunea Europeană.

Substanța analizei acestei lucrări o constituie abordarea juridică a fenomenului administrativ completată cu informații din drept constituțional, filosofia dreptului, drept civil sau chiar penal.

Clarificarea unor concepte cum ar fi societate, stat, putere executivă sau administrație publică a fost făcută în mod comparat plecând de la realitatea instituțională a momentului respectiv de la integrarea României în spațiul administrativ al Uniunii Europene.

Organizarea structurilor administrative și clasificarea acestora în autoritățile administrației de stat și autoritățile administrației publice locale în locul abordării clasice: administrație centrală și administrație locală, este reflectarea concepției autorului privind actul guvernării privit ca și coloană vertebrală a sistemului social organizat în stat.

O analiză separată a fost făcută cu privire la procesul decizional în administrația publică, corespunzător credinței profesionale a autorului în ceea ce privește relația de complementaritate integrată dintre cele două discipline științifice drept administrativ și știința administrației.

Sperăm că această lucrare, rod al unei experiențe teoretice și practice de peste 30 de ani, poate deveni un punct de referință în peisajul teoretic și practic al celor ce studiază fenomenul administrativ.

La elaborarea lucrării, considerând că omul și prestațiile lui – raporturile juridice în care intră sunt elemente dominante în viața societății, am încercat să valorificăm tot ceea ce cu generozitate ne-au transmis prin bucuriile editoriale pe care ni le-au pus la dispoziție cei doi mentori ai noștri: domnul prof. univ. dr. Ion Dogaru, membru corespondent al Academiei Române, întemeietorul Școlii de Drept de la Craiova și domnul prof. univ. dr. Ioan Alexandru, actualmente cel mai de prestigiu cercetător al fenomenului administrativ din România, autorul primului Tratat de Știința administrației din epoca postdecembristă.

Autorul

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL I
NOȚIUNI GENERALE

Secțiunea 1
Clarificări conceptuale

Subsecțiunea 1
Conceptul de societate

1.1. Înțelesul noțiunii de societate

Dată fiind specificitatea demersului de studiere a fenomenului administrativ este necesară înțelegerea exactă a noțiunilor cu care operează dreptul administrativ.

Omul, ca ființă rațională, își împlinește aspirațiile numai împreună cu semenii săi pentru că o trăsătură esențială a ființei umane este asociativitatea, caracteristică sintetizată în expresia „omul - ființă socială". Deși în graba preocupărilor zilnice omul și-a creat automatismul de a asocia cuvântul societate ansamblului semenilor care îl înconjoară, cu toate relațiile sociale ce există între ei sau între ei și sine, totuși trebuie subliniat de la început că această noțiune nu este specifică pentru comunitățile umane ci „este un mod organizat de existență în sfera fenomenelor vieții"[1], deci trebuie extinsă și la alte forme de viață. În literatura de specialitate se fundamentează afirmația anterioară aducându-se ca argument faptul că etologia și sociologia au confirmat că, într-adevăr, chiar și la nivelul unor specii inferioare, acestea își organizează comportamentul în forme care amintesc de ceea ce în sfera umanului se numește familie, proprietate, ierarhie, teritoriu comun, întrajutorare, altruism.

În contextul tematic prezent se face referire la conceptul de societate umană.

Societatea umană reprezintă[2] un complex sistematic de relații între oameni, relații istorice determinate, condiție și rezultat al activității acestora de creare a bunurilor materiale și valorilor spirituale necesare existenței individului singur și în colectiv.

Privită ca sistem, societatea este compusă din următoarele subsisteme principale:

- sistemul social;
- organismul comportamental;
- personalitatea individului;
- mediul fizic - organic;
- sistemul cultural[3].

Societatea este o reuniune de oameni, dar nu numai atât. Oamenii nu formează o mulțime de elemente privite izolat, ci între ei se stabilesc relații complexe atât la nivelul

---

[1] Ioan Alexandru, *Administrația publică, Teorii. Realități. Perspective*, Ed. Lumina Lex, 1999, p. 43, preluând concluziile studiilor lui S. Mennell din *Sociological Theory. Uses and Unities*, New York, Washington Praeger Publishers, 1974.

[2] Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Actami, București, 1998, p. 7.

[3] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 44.

individ-individ, la nivelul individ-grup sau individ-societate, la nivelul între grupuri, aceste relaţii corespunzând diverselor realităţi economice şi politice.

Practic, odată cu constituirea indivizilor în societate se naşte sentimentul de grup, astfel încât omul acceptă anumite cerinţe (se poate spune chiar reguli) impuse de semenii săi din grup. Apare astfel noţiunea de intercondiţionare umană care sintetizează realitatea conform căreia individul uman renunţă parţial la sine tocmai pentru ca în condiţiile acceptării condiţionărilor impuse de semenii săi să îşi îndeplinească aspiraţiile, impunând la rândul său condiţionări celorlaţi membri ai societăţii, constituindu-se astfel „ordinea normativă comportamentală"[1].

Aşa cum s-au născut regulile de convieţuire în societate, tot astfel s-a cristalizat treptat sistemul de drept al fiecărei comunităţi umane naţionale şi regulile de drept internaţional, dar deoarece nu toţi membrii societăţii au subscris la aceste reguli a fost necesară crearea unui mecanism de constrângere, înţelegând prin acesta un ansamblu de metode şi proceduri legale cu ajutorul cărora se poate aprecia dacă s-a respectat sau nu o normă de conduită şi cu ajutorul cărora, fără violenţă, cei despre care se consideră că au încălcat norma comportamentală pot fi constrânşi să nu acţioneze în defavoarea semenilor lor.

Faptul că omul este fiinţă raţională şi conştientă a determinat existenţa unei trăsături fundamentale a societăţii: caracterul organizat. Acest caracter impune ca ordinea normativă a societăţii să fie legitimă, iar conceptul modern al legitimării necesită implicarea adjectivului moral[2]. Se ajunge astfel la corelaţia societate - morală.

Numai o societate bine organizată asigură stabilirea şi desfăşurarea în mod corespunzător a relaţiilor din interiorul societăţii, apărând astfel germenii progresului care încearcă să răspundă nevoii de perfecţiune a fiinţei umane.

Pornind de la faptul că fiecare individ urmăreşte să îşi îndeplinească propriile aspiraţii, societatea a trebuit să răpundă întrebării: cum se pot rezolva problemele tuturor membrilor societăţii de o manieră care să nu fie stânjenitoare pentru nici unul dintre ei?

Căutându-se răspuns la o astfel de întrebaree s-a ajuns la formularea conceptelor filosofice „ bine individual" şi „bine comun", noţiunii de „fericire".

Generaţii după generaţii au căutat să definească fericirea, s-a dat un număr impresionant de definiţii şi totuşi întrebarea a rămas aceeaşi. Nimeni nu a putut abstractiza acest ansamblu complex de manifestări cognitive şi volitive astfel încât să poată surprinde toate aspectele acestui subiect şi să impună o definiţie generală. În consecinţă, fiecare individ are propria reprezentare a fericirii, iar artizanii organizării sociale au trebuit să lucreze cu conceptul de „bine comun" şi să definească un nou concept, acela de „scop social".

Societatea umană este cadrul de apariţie şi dezvoltare a civilizaţiilor, religiilor, culturilor.

Pentru înfăptuirea binelui individual în condiţiile asigurării binelui general s-au încercat de-a lungul istoriei societăţii omeneşti nenumărate modele concretizate în diferitele forme de organizare socială începând cu familia primitivă şi ajungând la formaţiunile statale şi, mai nou, cu organizaţiile suprastatale de tipul Comunităţii Europene.

---

[1] Idem.

[2] S. Mennell, *Sociological Theory. Uses and Unities,* New York, Washington Praeger Publishers, 1974, p. 124.

Conceptul de societate nu poate fi înțeles decât împreună cu cele de „stat", „drept", „politică", „morală", concepte pe care omul le-a creat din dorința de a avea un ansamblu de instrumente cu care să opereze în activitatea sa de perfecționare a structurii organizatorice al cărui nucleu este el însuși.

Studiul societății se poate face prin intermediul multor științe, printre care psihologia ocupă un loc important pentru că societatea este o creație a individului, o proiecție din planul psihologic în realitate a dorinței sale de a fi încojurat de semenii săi, și pentru că societatea are o psihologie proprie.

Sociologia este o altă știință care se ocupă de studiul individului uman privit ca ființă socială, mai exact, sarcina centrală a sociologiei este de a dezvolta „imaginea sociologică" a oamenilor, a cetățenilor, întrucât existența individului și aceea a societății nu pot fi înțelese decât împreună[1].

În literatura de specialitate[2] se disting două modalități de viață socială: una primordială, absolut necesară existenței umane, în care indivizii se nasc și cresc, ulterior putând să o respingă sau să o accepte în mod conștient, această modalitate numindu-se comunitate, iar a doua, secundară, este derivată, putând exista numai pe baza și în cuprinsul comunității, fiind numită convențional grupare. Gruparea se realizează în conformitate cu voința și aspirațiile celor care o compun.

S-au elaborat nenumărate teorii în legătură cu întrebarea - omul creează societatea sau societatea îl creează pe om?

Chiar dacă nu s-au formulat răspunsuri unanim acceptate în legătură cu primordialitatea omului sau a societății, totuși, este incontestabil faptul că societatea s-a născut din nevoia de asociere într-un cadru organizat a individului uman, iar societatea, prin problemele zilnice care apar în interiorul ei, impune formularea unor răspunsuri, deci îi oferă omului ca membru al său subiecte de meditație. Actul social a apărut ca urmare a unui lung proces evolutiv. Pot fi enumerate în cadrul acestui proces următoarele stadii[3]:

- stadiul de comportare exclusiv reflexă;
- stadiul caracterizat prin exprimarea unei conduite perceptive, adică a unei conduite schematice născută dintr-o combinare de acțiuni reflexe;
- stadiul adaptării, în care conduita individului s-a modificat continuu în funcție de natura dată sau transformată și de reacția semenilor astfel încât s-a ajuns ca individul care acționa să încerce să-și reprezinte în plan mintal reacția celuilalt, sau celorlalți membri ai grupului;
- stadiul în care apare imitația, prin care conduitele au devenit mai uniforme, mai ușoare și mai rapide;
- stadiul imediat următor stadiului imitației este acela în care individul, aflat deja la stadiul imitator, ajunge ca după un număr de repetiții să aibă abilitatea ca atunci când a perceput începutul unui act executat de către semenul său să preia continuarea actului fără a mai imita;

---

[1] G.W. Mills, *L'imagination sociologique*, Paris, 1968, p. 7.

[2] Tr. Herseni, *Sociologie*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 513. Autorul, în această lucrare la p. 515 arată că „nu se poate vorbi de un primat al societății decât față de fiecare individ sau grup restrâns de indivizi, niciodată și nicicum față de totalitatea celor care au făcut sau fac parte din ea", adică societatea și individul uman nu pot exista ca două entități distincte, ci numai corelate.

[3] Constantin Belu, *Sociologie juridică*, Editura Vertical, Craiova, 1997, p. 54-55, preluând punctul de vedere al lui P. Janet.

În acest stadiu, omul a ajuns să execute un act într-o manieră proprie.

• stadiul cooperării ce a rezultat ca urmare a faptului că prin conduitele de imitație se determină conduite de asemănare;

În acest stadiu s-au manifestat primele tendințe ierarhice: dorința de a merge în fruntea grupului, concurența sexuală, efortul de a înlătura pe cel care devine obstacol și de a obține în acest mod prestigiu, ajungându-se la conturarea unei distincții între „șef" și ceilalți componenți ai comunității, distincție ce se va cristaliza într-un proces îndelungat.

• un stadiu îndelungat, de secole, în care a apărut și s-a impus un nou tip de conduită socială, aceea prin care omul în funcție de împrejurări decide modul de exteriorizare și de acțiune concretă, mod ce poate fi total diferit de cel reținut în plan mintal, ca urmare a ascunderii intențiilor și a amânării actelor și faptelor;

În acest stadiu se impune conduita umană bazată pe aparențe. Este deosebit de important pentru istoria evoluției omului pentru că reliefează un puternic salt intelectual al ființei umane.

• un ultim stadiu este acela în care se formează și se dezvoltă o conștiință personală și o conștiință a apartenenței la grup.

Răspunsurile pe care omul și le formulează la problemele apărute în societate produc adeseori mutații în structura acesteia. Aceste modificări creează alte probleme a căror soluționare generează alte răspunsuri și astfel se ajunge nu la o repetare ciclică, ci la o evoluție în spirală ascendentă.

Este adevărat că de nenumărate ori soluțiile formulate de om la problemele societății au produs pe ansamblu involuții, chiar dacă au determinat într-o anumită direcție progres tehnic. Un exemplu în acest sens îl constituie conflictele armate care au stimulat cercetările în domeniul militar, dar au distrus elemente de civilizație (chiar civilizații) și mai ales au produs un rău ireparabil: și-au pierdut viața oameni care sunt irepetabili și care sunt cei care ar fi trebuit să fie beneficiari ai unor binefaceri ale societății.

Tocmai pentru a preîntâmpina asemenea distrugeri s-a încercat crearea unor forme organizatorice suprastatale cum este Organizația Națiunilor Unite în plan socio-politic sau Comunitatea Europeană în plan socio-economic, s-au realizat structuri militare suprastatale (internaționale) cu scop de a garanta drepturile și libertățile fundamenatale ale indivizilor, dar nici una din aceste structuri nu a reușit să elimine violența din existența societății și, probabil, nu vor putea să o elimine niciodată pentru că educația nu reușește în totalitate să țină în frâu pornirile instinctuale și nici nu le poate suprima. Structura societății și relațiile ce se stabilesc în interiorul acesteia sunt subordonate unui singur obiectiv: realizarea scopului social.

1.2. Scopul social

Asociativitatea oamenilor, înțeleasă ca o predispoziție genetică la a trăi în comunitate, denumită spirit social, care la început a fost pur instinctuală, nu este altceva decât o manifestare a dorinței lor de a crea un cadru organizatoric în care să își poată îndeplini idealurile de orice fel, idealuri care se conturează și apoi se definesc prin raportare tocmai la un astfel de cadru. Apare, deci, în prim plan o evoluție ciclică, o permanentă relație de determinare reciprocă: societate - ideal al individului - societate.

Pentru a putea defini scopul social se impune evidențierea diferențelor între „natura indivizilor" și „natura specifică a societății înseși", pentru că în încercarea de definire și de identificare a scopului trebuie pornit de la cea de a doua noțiune[1].

Așa cum am arătat deja, societatea nu este doar o sumă de indivizi. Într-o exprimare specifică teoriei mulțimilor se poate spune că societatea reprezintă o mulțime de elemente (indivizii umani) caracterizate prin faptul că toate aceste elemente se află în diferite relații unele cu altele, între orice două elemente putând exista mai multe tipuri de relații. Deci, noțiunea de societate presupune un amestec eterogen de indivizi și de relații între aceștia, ordonat prin însăși transpunerea în act a spiritului social.

Deși societatea nu poate exista fără indivizi, ea este o entitate distinctă de fiecare individ, de sine stătătoare, care nu se reduce numai la o sumă de indivizi. Fiind vorba despre o entitate, se subînțelege că aceasta are o existență proprie și o natură proprie distinctă de cele ale elementelor componente.

Individul uman ia existența societății ca pe un dat natural și, ca urmare a aglomerației de automatisme comportamentale zilnice, puțini sunt aceia care sunt permanent conștienți sau se gândesc permanent la materialitatea și corporalitatea societății, la o viață psihică a colectivității materializate printre altele în sistemul de drept. Ceea ce percepe fără efort individul uman este dacă și în ce măsură își poate îndeplini aspirațiile. Abia după ce face aceste constatări o mare parte din oameni încearcă, mai mult sau mai puțin competent, să analizeze cauzele modului în care societatea a răspuns problemelor individuale. Într-un asemenea context, individul cetățean își îndreaptă preocupările spre a constata dacă și alți semeni au probleme similare, care a fost răspunsul societății la acestea. Se ajunge astfel de la ideea de cetățean privit individual la ideea de grup.

Se pune firesc întrebarea: ce este scopul social și care este conținutul său?

Scopul social este o noțiune prin care se exprimă obiectivul fundamental al societății. Referitor la conținutul acestei noțiuni se pune întrebarea dacă acesta este definit prin binele individului sau prin binele societății privită ca entitate trans - individuală[2].

Pornind de la faptul că societatea este o entitate de sine stătătoare și de la ideea că „orice existență își găsește binele în conservarea naturii sale și a proprietăților sale: deci, societatea, ca ființă colectivă, are binele său propriu, care consistă în conservarea unității sale"[3], în doctrină[4] s-a apreciat că „bine comun este binele societății ca entitate trans-individuală, este scopul spre care aceasta tinde" de aceea este mai indicată utilizarea noțiunii de scop social fiind mai puțin ambiguă.

---

[1] Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și Instituții politice,* Editura Științifică, București, 1998, p. 52.

[2] Această întrebare se conturează ca o consecință a orientărilor doctrinare. Astfel, unii autori susțin supremația binelui individual în raport cu binele comun, în timp ce alții identifică scopul social cu binele comun. Spre exemplu, în reperul bibliografic R.P. Marie - Benoît Schwalm, La société, L'État, Flammarion, 1937, p. 37, se arată că „omul este cauza eficientă a societății", iar D.C. Dănișor, în *op. cit.,* p. 53 adaugă afirmației anterioare comentariul „dar el nu este cauza ei finală".

În R.P. Marie - Benoît Schwalm, *op. cit.,* la p. 204, B. Spencer afirmă „în organismul social, agregatul are drept scop fericirea unităților componente, în timp ce în organismul individual unitățile există pentru prosperitatea agregatului".

[3] R.P. Marie - Benoît Schwalm, *La Societé,* L'État, Flammarion, 1937, p. 24.

[4] Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.,* p. 52.

Se poate spune că formarea scopului social este rezultatul particularizării scopului universal al existenței interumane - societatea - și mai puțin al universalizării unor scopuri individuale concrete.

Așa cum se arată în doctrină[1] „scopul social în universalitatea sa este păstrarea unei ordini sociale. Această universalitate se impune indivizilor ca necesitate de a trăi în ordine", necesitatea existând deja atunci când individul își dă seama că are un anumit interes și definește acest interes.

Elementele formale ale scopului social sunt ordinea socială și justiția, ordinea socială reprezentând corpul scopului social, iar justiția mijlocul de a apăra corpul, liantul între cele două realități formale fiind omul.

În legătură cu cele două elemente formale[2] ale scopului social, G.Burdeau afirmă[3]: „Spre deosebire de ordinea socială care este un element static al binelui comun, justiția constituie elementul dinamic al acestuia (...). Ele se susțin una pe alta, justiția făcând ca ordinea să fie acceptată, ordinea făcând ca justiția să fie dorită. În aceste condiții, justiția este un element constitutiv al binelui comun, pentru că ordinea nu este decât, dacă ne este permisă imaginea, justiția solidificată".

Considerăm necesare câteva observații.

Administrația publică, în accepțiunea de activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii cu caracter dispozitiv și prestator, este o consecință în egală măsură a scopului social, cât și a scopurilor individuale. Această activitate are ca finalitate atât conservarea ordinii sociale și înfăptuirea justiției, cât și soluționarea problemelor concrete, individuale, ale cetățenilor, deci este inseparabil legată de definirea și de realizarea scopului social, dar și de scopurile concrete individuale.

Considerăm necesară formularea unei definiții a scopului ținând seama de această realitate: scopul social reprezintă acea noțiune care se referă la binele comun asigurat prin conservarea ordinii sociale și înfăptuirea justiției, prin bine comun înțelegând binele societății ca entitate trans - individuală, cu mențiunea că în definirea conținutului binelui comun acesta trebuie considerat în corelație cu binele individual, adică scopul social trebuie să aibe calitatea ca de îndată ce a fost însușit de individ ca fiind propriul scop să lase posibilitatea materializării majorității scopurilor individuale concrete.

1.3. Mijloace de realizare a scopului social

• Exercitarea inițiativei legislative mijloc de realizare a scopului social[4]

Reinstaurarea statului de drept în România ca urmare a evenimentelor din decembrie 1989 a determinat modificări și în normele constituțional juridice prin care se reglementează inițiativa legislativă.

---

[1] Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 56.

[2] Cele două elemente, ordinea socială și justiția, sunt considerate formale în dublu sens: „care formează binele comun și care sunt doar de ordinul formei, lipsite deci pentru societatea în sine de conținut concret, cu toate că pentru individ ele nu par a se exprima decât ca un conținut concret". (D.C. Dănișor, *op. cit.*, p. 57).

[3] Georges Burdeau, *Traité de science politique,* Tome 1, Le pouvoir politique, Paris, 1949, p. 103.

[4] Alina Livia Nicu, *Instituția juridică a inițiativei legislative în dreptul pozitiv românesc,* Revista de Științe Juridice, Craiova, nr. 20/2001.

Cadrul normativ general în care se încadrează instituția juridică a inițiativei legislative îl constituie Constituția României modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

Reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin alte categorii de acte normative trebuie realizată astfel încât să fie respectate principiile generale de legiferare proprii sistemului de drept românesc.[1]

Legea fundamentală în art. 74 alin. 1 stabilește că inițiativa legislativă aparține:

a) Guvernului;

b) deputaților;

c) senatorilor;

d) unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot, care să provină din cel puțin un sfert din județele țării, în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuind a fi înregistrate cel puțin 5000 de semnături în sprijinul unei inițiative legislative.

În art. 150 din Constituție se precizează că inițiativa revizuirii Constituției - ca specie a inițiativei legislative aplicată în materia legilor constituționale - aparține:

a) Președintelui României la propunerea Guvernului;

b) deputaților și senatorilor, în acest caz cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor trebuind să promoveze inițiativa;

c) cetățenilor cu condiția ca minim 500.000 de cetățeni cu drept de vot să inițieze revizuirea, aceștia trebuind să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul inițiativei respective.

Constituie excepții de la principiul liberei exercitări a inițiativei legislative a cetățenilor următoarele domenii: domeniul fiscal, domeniul reglementării în probleme internaționale, amnistia și grațierea (art. 74, alin. (2) din Constituție).

În materia inițiativei legislative dreptul pozitiv românesc cuprinde norme juridice aparținând mai multor acte normative, dintre care cele mai importante sunt:

- Legea nr. 189/1999 - Legea privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată în temeiul art. II din Legea nr. 76/2004 ;

- Legea nr. 24/2000 - Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2004, modificată prin: Legea nr. 49/2007; Legea nr. 173/2007; Legea nr. 194/2007și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 61/2009;

- Legea nr. 3/2000 - Lege privind organizarea și desfășurarea referendumului, modificată prin : O.U.G. nr. 92/2003 aprobată prin Legea 550/2003; Legea nr. 551/2003; Legea nr. 243/2006; Decizia Curții Constituționale nr. 567/2006; O.UG. nr. 27/2007; Legea nr. 129/2007; O.U.G. nr. 34/2007 și Decizia Curții Constituționale nr. 392/2007;

- Legea nr. 73/1993 - Lege pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ (Republicată în temeiul art. IV din Legea 509/2004);

---

[1] Art. 1 alin. 1 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2004 și modificată prin Legea nr. 49/2007; Legea nr. 173/2007; Legea nr. 194/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 61/2009.

- Legea nr. 90/2001 - Lege privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, modificată prin: Legea nr. 161/2003; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 64/2003; Legea nr. 23/2004; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 11/2004; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 17/2005; Legea nr. 117/2005; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 76/2005, respinsă prin Legea nr. 250/2005; Legea nr. 250/2006; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 87/2007; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 221/2008; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 17/2009; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 24/2009;

- Legea nr. 47/1994 privind organizarea şi funcţionarea Preşedinţiei României modificată şi completată prin Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 1/2001;

- Regulamentul Camerei Deputaţilor aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8/1994, republicat, modificat şi completat;

A. Iniţiativa legislativă a cetăţenilor

Exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni se face prin propuneri legislative întocmite în temeiul art. 74 din Constituţie, dacă este vorba despre legi organice sau ordinare, ori în temeiul art. 150 din Constituţie, dacă se doreşte revizuirea Constituţiei (materia legilor constituţionale).

A cunoaşte instituţia juridică a iniţiativei legislative a cetăţenilor înseamnă a şti care sunt condiţiile privind iniţiatorii unui proiect de lege, care sunt cerinţele privind propunerea legislativă, care este procedura referitoare la elaborarea proiectului, la înaintarea lui autorităţilor competente, care sunt autorităţile publice implicate în această procedură.

Prima etapă în promovarea iniţiativei legislative a cetăţenilor este crearea comitetului de iniţiativă.

Acest comitet trebuie să conţină cel puţin zece cetăţeni români cu drept de vot, care să nu fie persoane alese în funcţie prin vot universal sau membri ai Guvernului, ori persoane numite în funcţie de primul-ministru, sau persoane care nu pot face parte, potrivit legii, din partide politice. Procedura constituirii comitetului de iniţiativă implică o declaraţie autentificată la notar, declaraţie care trebuie să cuprindă (art. 3, Legea nr. 189/1999):

- scopul proiectului iniţiat;
- numele, prenumele, calitatea de alegător şi domiciliul membrilor comitetului;
- declaraţia pe proprie răspundere a membrilor comitetului că nu se încadrează în nici una din situaţiile prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 189/1999, situaţii care i-ar împiedica să facă parte din această formă de asociere.

Etapa a doua constă în elaborarea propunerii legislative care face obiectul iniţiativei legislative.

Comitetul de iniţiativă[1] întocmeşte propunerea legislativă în forma cerută pentru

[1] Rolul comitetului de iniţiativă, conform art. 2 din Legea nr. 189/1999, este de a reprezenta cetăţenii care susţin propunerea legislativă, după semnarea de către aceştia a listelor de susţinători, de a asigura înregistrarea propunerii legislative la una dintre Camerele Parlamentului în termenul prevăzut în lege, de a desemna dintre membrii săi, cu majoritate de voturi, un preşedinte care să rezolve problemele operative şi să reprezinte comitetul în raporturile sale cu autorităţile publice centrale şi locale.

Componenţa comitetului de iniţiativă se publică în Monitorul Oficial împreună cu propunerea ce face obiectul iniţiativei legislative.

proiectele de lege[1] și realizează o expunere de motive semnată de toți membrii comitetului, expunere care va însoți propunerea.

În etapa a treia este sesizat Consiliul Legislativ pentru a aviza propunerea legislativă în vederea publicării acesteia în Monitorul Oficial al României. Sesizarea se face de către un membru al comitetului de inițiativă împuternicit în acest scop, acesta răspunzând și de publicarea propunerii legislative. Legea impune ca împuternicirea să fie semnată de membrii comitetului de inițiativă și să fie însoțită, când este sesizat Consiliul Legislativ, de actul de constituire a comitetului.

Avizul se emite de către Consiliul Legislativ în cel mult 30 de zile de la sesizare.

În etapa a patra se publică propunerea legislativă împreună cu avizul Consiliului Legislativ în Monitorul Oficial. După publicarea propunerii legislative urmează etapa întocmirii listelor de susținători - etapa a cincea - liste care cuprind semnăturile cetățenilor care aderă la propunerea legislativă. Listele de susținători se întocmesc pe formulare imprimate pe coli A4, detașabile și numerotate, tipărite pe o singură față a colii, mențiunile de pe formulare fiind:

1. denumirea propunerii legislative care face obiectul inițiativei;

---

[1] Așa cum se prevede în art. 1 din Legea nr. 24/2000 (Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2004; Acte modificatoare: Legea nr. 49/2007; Legea nr. 173/2007; Legea nr. 194/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 61/2009)-Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative „Reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc. Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept."

Proiectul de lege trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile cuprinse în proiectul de lege trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte (art. 6, alin. (1), Legea nr. 24/2000 (Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2004; Acte modificatoare: Legea nr. 49/2007; Legea nr. 173/2007; Legea nr. 194/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 61/2009).

Proiectul de lege trebuie redactat în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare trebuie să se asigure dispozițiilor actului normativ un caracter obligatoriu. Dispozițiile pot fi, după caz, imperative, supletive, permisive, alternative, derogatorii, facultative, tranzitorii, temporare, de recomandare. Textul trebuie să fie formulat clar, fluent, inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, evitându-se termenii cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor (art. 7, Legea nr. 24/2000 (Republicată în Monitorul Oficial al României , partea I nr. 777 din 25 august 2004 și modificată prin: Legea nr. 49/2007; Legea nr. 173/2007; Legea nr. 194/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 61/2009) .

Ca stil, actele normative trebuie redactate (art. 34, Legea nr. 24/2000 republicată și modificată într-un stil concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, respectându-se strict regulile gramaticale și de ortografie. Este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. Dacă se impune folosirea unor termeni și expresii străine, trebuie alăturat corespondentul lor în limba română.

Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.

Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, evitându-se regionalismele.

Conținutul proiectului (art. 49) se sistematizează în următoarea ordine de prezentare a ideilor:

a) dispoziții sau principii generale; b) dispoziții privind fondul reglementării; c) dispoziții tranzitorii; d) dispoziții finale.

2. identificarea Monitorului Oficial al României în care a fost publicată propunerea legislativă;

3. judeţul şi localitatea (pentru municipiul Bucureşti se va trece sectorul) în care îşi au domiciliul sau reşedinţa susţinătorii;

4. numele, prenumele şi domiciliul susţinătorilor;

5. identificarea cărţilor de alegător (pentru cei care le posedă), a actului de identitate şi a codului numeric personal;

6. semnăturile susţinătorilor;

7. fiecare pagină imprimată a listei de susţinători se semnează de către un membru al comitetului de iniţiativă sau de o altă persoană împuternicită în scris de comitet pentru a întocmi lista. Este interzisă orice fel de delegare sau de reprezentare pentru semnarea listei de susţinători (art. 4 alin. (2), Legea nr. 189/1999). Semnătura valabilă la data când a fost acordată nu poate fi infirmată ulterior. Listele semnate de susţinători se păstrează în dosare, pe localităţi, şnuruite şi semnate pentru atestarea conţinutului, pe coperta a doua, de către un membru al comitetului de iniţiativă sau de o altă persoană împuternicită în scris de către comitet pentru a întocmi lista. Trebuie întocmite două exemplare originale de liste, din care unul se păstrează la Curtea Constituţională şi unul la Parlament.

Etapa a şasea a procedurii este aceea a atestării listei de susţinători. Atestarea calităţii de cetăţean cu drept de vot şi a domiciliului susţinătorilor se face de către primarul localităţii personal sau, în localităţile urbane, prin funcţionarii primăriei împuterniciţi de primar în acest scop, în colaborare cu[1] organul local de poliţie, dacă este cazul.

Un exemplar al dosarului cuprinzând listele de susţinători dintr-o localitate (sector al municipiului Bucureşti) se depune la primărie, oricine putând consulta dosarul şi putând contesta realitatea semnăturii sau a oricărei prevederi cuprinsă în listă. Contestaţia trebuie să fie scrisă şi se adresează primarului. Dacă obiectul contestaţiei îl constituie

---

[1] În Hotărârea Guvernului României nr. 8/2001 - Hotărâre privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Ministerului Administraţiei Publice – articolul 4, punctul 10 - se arată că Ministerul Administraţiei Publice în domeniul serviciilor comunitare pentru evidenţa persoanelor are următoarele atribuţii:

„a) organizează şi asigură evidenţa informatizată centralizată a persoanelor;

b) îndrumă şi controlează, împreună cu Ministerul de Interne, acţiunea de organizare de către consiliile judeţene, municipale şi orăşeneşti a evidenţei persoanelor;

c) îndrumă şi controlează activitatea de întocmire, eliberare şi evidenţă a cărţilor de identitate; dispune măsurile necesare pentru urgentarea acţiunii de preschimbare a buletinelor de identitate şi înlocuire a acestora cu cărţile de identitate;(...)

f) aprobă norme tehnice obligatorii privind întocmirea, eliberarea şi evidenţa documentelor de identitate;

g) adoptă norme tehnice cu privire la desfăşurarea activităţii de stare civilă şi asigură aplicarea uniformă pe întreg teritoriul ţării a prevederilor acestora şi a altor reglementări legale în materie;

h) elaborează şi supune Guvernului propuneri, inclusiv de ordin legislativ, privind perfecţionarea activităţii de stare civilă;

i) controlează modul de desfăşurare a activităţii de stare civilă, dispunând măsuri obligatorii pentru primar;

j) organizează acţiuni de instruire, împreună cu Ministerul de Interne, Ministerul Afacerilor Externe şi Ministerul Apărării Naţionale, a ofiţerilor de stare civilă şi a persoanelor cărora le sunt delegate astfel de atribuţii;

k) elaborează împreună cu Institutul Naţional de Statistică şi Studii Economice şi cu Ministerul de Interne, propuneri pentru îmbunătăţirea şi simplificarea formularisticii utilizate în activitatea de stare civilă".

realitatea semnăturii, primarul va solicita susținătorului să confirme semnătura, apoi va soluționa contestația printr-o dispoziție. Dispoziția primarului poate fi contestată la judecătorie, care o va soluționa cu citarea părților, conform procedurii ordonanței președințiale (art. 5, alin. (2), Legea nr. 189/1999). Primarul atestă lista de susținători prin semnătura persoanei care a efectuat controlul, indicându-se actul de împuternicire (dacă este cazul) și data când s-a făcut atestarea, și prin aplicarea ștampilei. În situația în care a fost solicitat sprijinul organului de poliție, reprezentantul acestuia va semna pentru atestarea listei, precizând aspectele pe care le-a verificat. Termenul de atestare este de cel mult 15 zile lucrătoare de la înregistrarea dosarului la primărie. Lista de susținători după ce a fost atestată nu mai poate fi contestată.

În etapa a șaptea propunerea legislativă se înregistrează la Parlament, la una din Camere, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării acesteia, în caz contrar, după împlinirea acestui termen propunerea nu mai poate fi prezentată decât ca o nouă inițiativă, adică reluându-se toate etapele procedurale.

Propunerea legislativă se înregistrează la Camera Parlamentului pe baza unei cereri semnată de membrii comitetului de inițiativă, iar cererea va cuprinde și împuternicirea a cel mult cinci membri care să reprezinte comitetul în vederea promovării și susținerea inițiativei după înregistrare.

Propunerea legislativă trebuie însoțită de expunerea de motive și de dosarele cuprinzând listele de susținători, care pot fi toate atestate sau pot exista liste neatestate la data înregistrării propunerii, dar președintele Camerei Parlamentului va solicita Guvernului urgentarea operațiunilor de atestare și vor fi considerate ca depuse în termen listele de susținători depuse în completare în cel mult șapte zile de la atestare.

În etapa a opta va fi verificată inițiativa legislativă de către Curtea Constituțională.

La Curtea Constituțională vor fi trimise: propunerea legislativă, expunerea de motive, dosarele cu listele de susținători numai atestate, sesizarea președintelui Camerei Parlamentului. După primirea sesizării, președintele Curții Constituționale desemnează un judecător raportor și stabilește termenul când va avea loc întrunirea judecătorilor pentru verificarea inițiativei. Cu prilejul verificării se au în vedere următoarele aspecte (art. 7, Legea nr. 189/1999):

a) caracterul constituțional al propunerii legislative care face obiectul inițiativei;

b) îndeplinirea condițiilor privind publicarea propunerii și cele referitoare la listele de susținători;

c) îndeplinirea cerințelor privind numărul minim de susținători pentru promovarea inițiativei și cele referitoare la respectarea dispersiei teritoriale a susținătorilor în județe și în municipiul București. Decizia sau hotărârea Curții Constituționale se comunică președintelui Camerei Parlamentului care a sesizat Curtea și se publică în Monitorul Oficial.

În etapa ultimă, se începe procedura parlamentară de legiferare, de la data primirii hotărârii Curții Constituționale de către Camera sesizată cu inițiativa legislativă.

De o deosebită importanță pentru instituția juridică a inițiativei legislative sunt două aspecte:

a) membrii comitetului de inițiativă și persoanele împuternicite de comitet sunt „considerate funcționari publici și se bucură de protecția legii, acordată celor care exercită

o funcţie implicând exerciţiul autorităţii de stat"[1], dar le şi revine răspunderea legală corelativă;

b) constrângerea unei persoane sau inducerea ei în eroare ori determinarea ei în orice alt mod ca împotriva voinţei sale să semneze lista de susţinători constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la 6 luni la 5 ani;[2]

c) folosirea fără drept a calităţii de membru al comitetului de iniţiativă sau de împuternicit al acestuia se pedepseşte în condiţiile prevăzute în art. 240 din Codul penal privind uzurparea de calităţi oficiale, dacă fapta nu constituie o infracţiune mai gravă.

Punerea în mişcare a acţiunii penale în cazul situaţiilor menţionate se face din oficiu.

B. Iniţiativa legislativă a Guvernului

Legea pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului şi a ministerelor României - nr. 90/2001 nominalizează printre atribuţiile Guvernului: iniţiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului (art. 11 lit. b). Acestă atribuţie e o aplicaţie a principiului consacrat de art. 74 din Constituţie, care spune că „Guvernul îşi exercită iniţiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către una din Camere." Proiectul de lege se supune mai întâi adoptării în Camera în care a fost prezentat.

Atât Regulamentul Senatului, cât şi Regulamentul Camerei Deputaţilor precizează că în exerciţiul dreptului de iniţiativă legislativă Guvernul înaintează Camerei proiecte de legi care se înregistrează în ordinea prezentării lor la Cameră şi care trebuie însoţite de o expunere de motive şi redactate în forma proprie unui act normativ, pe articole, şi după caz, pe capitole şi secţiuni.

C. Iniţiativa legislativă a deputaţilor şi senatorilor

Conform prevederilor art. 74 alin. 4 din Constituţie, deputaţii şi senatorii care exercită dreptul de iniţiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi. Propunerile legislative se supun întâi adoptării în Camera în care au fost prezentate. Propunerile legislative făcute de deputaţi sau de senatori se înaintează Consiliului Legislativ, spre avizare, de către secretarul general al Camerei în care au fost depuse, în ziua înregistrării.

După înscrierea pe ordinea de zi, se începe procedura legislativă conform prevederilor constituţionale şi celor din regulamentele Camerelor Parlamentului.

D. Consiliul Legislativ

Instituţia juridică a iniţiativei legislative nu poate fi complet cunoscută dacă se face abstracţie de normele juridice privind Consiliul Legislativ.

Acest consiliu este[3] organ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislaţii şi ţine evidenţa oficială a legislaţiei României. Proiectele de legi şi propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului cu avizul consultativ dat de Consiliul Legislativ.[4]

---

[1] Art. 8, Legea nr. 189/1999.
[2] Art. 9, Legea nr. 189/1999.
[3] Art. 1, Legea nr. 73/1993 (republicată).
[4] Art. 3, Legea nr. 73/1993 (republicată).

Avizul are ca obiect:

a) concordanța cu Constituția a reglementării propuse și natura legii;

b) înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, respectarea normelor de tehnică legislativă;

c) prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în actele normative diferite.

Senatorii și deputații, autori de propuneri legislative, miniștrii, secretarii de stat și subsecretarii de stat pot lua parte, din proprie inițiativă sau la inițiativa președintelui Consiliului Legislativ, la examinarea, în secțiile Consiliului, a proiectelor de acte normative supuse avizării.

Avizul[1] Consiliului Legislativ se transmite în scris sub semnătura președintelui. Avizele favorabile neînsoțite de obiecții sau propuneri nu trebuie motivate, în timp ce în celelalte cazuri motivarea completă a fiecărei obiecții sau propuneri va fi cuprinsă în aviz, iar avizului i se vor alătura studiile, documentele și informațiile pe care se sprijină obiecțiile sau propunerile.

Avizul nu poate cuprinde considerații cu caracter politic.

Inițiatorii sau autoritatea care a solicitat avizul pot cere Consiliului Legislativ lămuriri suplimentare sau îl pot invita pe președintele acestuia ori pe reprezentantul său la dezbaterea propunerilor legislative sau a proiectelor avizate.

Personalul Consiliului Legislativ nu poate face parte din partide politice.

CONCLUZII

Dreptul la exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni direct sau indirect prin deputați și senatori - ca reprezentanți ai lor legitimați prin vot direct - respectiv prin Guvern - a cărui componență și culoare politică este rezultatul indirect al procesului electoral - este un instrument fundamental prin care categorii largi de cetățeni pot solicita reglementarea într-un anumit mod, a unor relații sociale care îi vizează direct și care au un puternic impact social. Acest instrument este vital pentru societate pentru că membrii societății înșiși sunt cel mai important mijloc de urmărire a evoluției fenomenelor sociale și de semnalare a direcțiilor de acțiune impuse de realitatea obiectivă.

Apreciem de lege ferenda că[2], întrucât administrația publică este atât activitatea de organizare a executării, de executare în concret și de garantare a executării legii, cât și sistemul organizatoric prin care se realizează această activitate, ar fi utilă crearea în cadrul administrației publice locale - mai exact la nivelul consiliilor locale orășenești și municipale - a unui birou denumit „Inițiativă legislativă". Un asemenea birou ar avea ca atribuții să ofere consultanță gratuită cetățenilor care vor să promoveze o propunere legislativă și să dea sprijin comitetelor de inițiativă deja constituite în alte orașe din județ sau în alte județe pentru popularizarea propunerilor legislative deja formulate. Existența unui asemenea birou ar ușura demersurile comitetelor de inițiativă. Comitetul ar ști unde

[1] Art. 15, Legea nr. 73/1993 (republicată).

[2] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept Administrativ,* Editura Themis, Craiova 2002.

să se adreseze într-un alt oraş sau judeţ pentru a primi sprijin în organizarea acţiunilor de popularizare a propunerii legislative şi în realizarea punctelor de lucru în care să se strângă semnături de adeziune ale cetăţenilor.

Opţiunea pentru organizarea biroului respectiv la nivelul consiliilor locale ar fi justificată şi de faptul că primarul şi persoane împuternicite de primar din aparatul propriu al consiliului local sunt deja implicaţi în procedura exercitării iniţiativei legislative conform Legii nr. 189/1999 (republicată), procedură reglementată prin norme de drept public în general şi de drept administrativ în special.

O a doua variantă prin care să fie sprijiniţi cetăţenii în exercitarea iniţiativei legislative, mai simplă şi mai economică, ar fi aceea ca în Legea administraţiei publice locale să se înscrie printre atribuţiile primarului, în concordanţă cu prevederile Legii nr. 189/1999 (republicată), aceea ca primarul să stabilească prin dispoziţie personalul din aparatul propriu al consiliului local care, sub coordonarea secretarului consiliului local, să asigure consultanţă şi sprijin din punct de vedere organizatoric cetăţenilor care doresc să exercite iniţiativa legislativă şi să precizeze atribuţiile concrete ale acestui personal.

• Instituţia juridică a voluntariatului - cadru juridic necesar pentru participarea oricărui membru al colectivităţii la realizarea scopului social[1]

Existenţa şi desfăşurarea activităţii persoanelor juridice de drept public sunt reglementate prin norme juridice de drept public, dar nu numai. Normelor de drept constituţional, de drept administrativ, de drept penal li se adaugă norme din domeniul dreptului privat, în special din dreptul civil şi din dreptul muncii. Un exemplu este contractul de voluntariat utilizabil de persoanele juridice de drept public, contract supus regulilor de drept civil[2] coroborate cu regulile de drept public prin care se reglementează existenţa beneficiarilor voluntariatului care sunt adeseori persoane juridice de drept public.

În orice societate democratică binele public trebuie definit luându-se ca referinţă reuniunea intereselor reprezentative ale majorităţii membrilor comunităţii astfel încât prin realizarea obiectivelor de grup să se creeze cadrul materializării aspiraţiilor fiecărui individ. Definirea binelui public şi realizarea acestuia sunt rezultatul activităţii desfăşurate de membrii societăţii în calitate de demnitari, de funcţionari publici sau de simpli cetăţeni, activitatea acestora din urmă fiind plătită sau voluntară.

Pentru a înlătura posibilitatea apariţiei disfuncţionalităţilor în desfăşurarea activităţii participanţilor la voluntariat este necesar să existe un cadru legal referitor la această activitate. Desigur, voluntariatul este o activitate prestată de o persoană fizică din proprie iniţiativă, fără o determinare iniţială prin constrângere, dar după ce s-a implicat în

---

[1] Alina Livia Nicu, *Instituţia juridică a voluntariatului*, Revista de Ştiinţe Juridice, Craiova, nr. 22/2001.

[2] Art. 13 din Legea voluntariatului nr. 195/2001(republicată) prevede că: „Răspunderea pentru neexecutarea sau pentru executarea necorespunzătoare a contractului de voluntariat este supusă regulilor prevăzute de Codul civil". De asemenea, trebuie luate în considerare normele care reglementează existenţa persoanelor juridice de drept privat fără scop lucrativ.

Art. 2, lit. a din aceeaşi lege precizează: „voluntariatul este activitatea de interes public desfăşurată de persoane fizice, denumite voluntari, în cadrul unor raporturi juridice, altele decât raportul juridic de muncă şi raportul juridic civil de prestare a unei activităţi remunerate".

acțiune voluntarul nu poate acționa oricum, în sensul că nu poate săvârși fapte care să fie potrivnice realizării scopului urmărit de beneficiar și nu poate înceta prestația sa oricând dacă astfel pune în pericol atingerea scopului respectiv. De asemenea, beneficiarul voluntariatului pe perioada desfășurării acestuia trebuie să fie consecvent, să respecte ceea ce a convenit inițial cu voluntarul referitor la activitatea care trebuie desfășurată, să asigure anumite condiții materiale impuse de specificul activității astfel încât să fie respectate normele de protecție a muncii și să asigure mijloacele financiare necesare acoperirii cheltuielilor generate de desfășurarea voluntariatului. Acestea sunt doar câteva aspecte care susțin necesitatea creerii instituției juridice a voluntariatului.

Fiind vorba de participarea cetățenilor români la acțiuni de voluntariat organizate de persoane juridice de drept public și de drept privat fără scop lucrativ, în spiritul solidarității civice, legiuitorul român, prin Legea nr. 195 din 20 aprilie 2001 (republicată), a stabilit că toate elementele prin care se caracterizează fiecare participare voluntară trebuie precizate într-un contract special: contractul de voluntariat.

Caracterul special al contractului de voluntariat rezultă din trăsăturile sale specifice pe care le evidențiază definiția. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 2, lit. d din Legea voluntariatului „contract de voluntariat este o convenție cu titlu gratuit, încheiată între o persoană fizică, denumită voluntar și o persoană juridică, denumită beneficiarul voluntariatului, în temeiul căreia prima se obligă față de a doua să presteze o activitate de interes public fără a obține o contraprestație materială". Prin activitate de interes public se înțelege (conform art. 2, lit. b, din Legea nr. 195/2001) „activitatea desfășurată, potrivit legii, în domenii cum sunt: asistența și serviciile sociale, protecția drepturilor omului, medico-sanitar, cultural, artistic, educativ, de învățământ, științific, umanitar, religios, filantropic, sportiv, de protecție a mediului, social și comunitar".

Se observă că trăsăturile specifice ale contractului de voluntariat sunt:

1. este o convenție cu titlu gratuit;
2. părțile participante sunt în mod obligatoriu:
   - o persoană fizică, denumită voluntar;
   - o persoană juridică de drept public sau o persoană juridică de drept privat fără scop lucrativ, denumită beneficiarul voluntariatului;
3. voluntarul se obligă să presteze în favoarea beneficiarului o activitate de interes public.

Legiuitorul, ținând seama de faptul că în cazul oricărei convenții părțile sunt cele care stabilesc prevederile ce urmează a fi înscrise în act, conform libertății contractuale (art. 6, alin. 1), a precizat (art. 3, Legea nr. 195/2001) principiile pe care se fundamentează activitatea de voluntariat. Acestea sunt:

1. participarea la voluntariat se face pe baza consimțământului liber exprimat (art. 3, lit. a);
2. voluntarul trebuie să se implice activ în viața comunității (art. 3, lit. b);
3. desfășurarea voluntariatului exclude orice contraprestație materială din partea beneficiarului (art. 3, lit. c);
4. recrutarea voluntarilor trebuie făcută pe baza egalității șanselor, fără nici un fel de descriminări (art. 3, lit. d) ;
5. activitățile prestate voluntar, sporadic, în afara raporturilor cu persoanele juridice de drept public și de drept privat fără scop lucrativ, prestate din rațiuni familiale, de

prietenie sau de bună vecinătate, nu fac obiectul reglementării prin Legea voluntariatului (art. 4);

6. executarea obligaţiilor contractuale ale voluntarului nu se poate face prin reprezentare (art. 12);

7. este interzisă perfectarea unui contract de voluntariat în scopul de a evita încheierea unui contract individual de muncă sau a unui contract civil de prestări de servicii sau a altui contract civil cu titlu oneros (art. 6, alin. 1), încălcarea acestei interdicţii având drept consecinţă nulitatea absolută a respectivului contract de voluntariat (art. 6, alin. (2)).

Legea prevede, sub sancţiunea nulităţii absolute, obligativitatea formei scrise pentru contractul de voluntariat. De asemenea se precizează că trebuie întocmite două exemplare, din care unul se păstrează în mod obligatoriu în evidenţa persoanei juridice.

Libertatea în manifestarea voinţei nu poate fi îngrădită prin contractul de voluntariat. Dată fiind importanţa socială a voluntariatului pentru a se preîntâmpina disfuncţionalităţile s-a instituit prin lege acest contract, fără însă ca el să poată fi un mijloc de îngrădire a libertăţilor individuale.

Chiar dacă la încheierea contractului există un consimţământ liber exprimat al părţilor, dacă pe parcursul desfăşurării voluntariatului una din părţi îşi schimbă punctul de vedere legea îi oferă acesteia posibilitatea denunţării unilaterale a contractului cu obligaţia prezentării motivelor dar cu obligativitatea existenţei unui preaviz de 30 zile[1].

În cazul în care pe parcursul executării contractului de voluntariat intervine, independent de voinţa părţilor, o situaţie de natură să îngreuneze executarea obligaţiilor care revin voluntarului, legea prevede posibilitatea renegocierii[2] contractului. Dacă situaţia de fapt apărută face imposibilă executarea în continuare a contractului, conform prevederilor art. 14 din Legea voluntariatului, contractul este „reziliat de plin drept". Pentru a se produce renegocierea este necesară formularea unei cereri scrise de către una din părţi, în termen de 15 zile de la data la care a intervenit situaţia care generează renegocierea[3].

Pentru a proteja voluntarul, legiuitorul consideră că este necesar ca în contract să fie înscrise cel puţin drepturile prevăzute în art. 9 din Legea voluntariatului, iar pentru a asigura un minim de siguranţă desfăşurării voluntariatului este necesară precizarea în contract pentru voluntar cel puţin a obligaţiilor prevăzute în art. 10 din aceeaşi lege.

Minimul de drepturi garantate prin lege sunt: „a) participarea activă la elaborarea şi derularea programelor în considerarea cărora a încheiat contractul;

b) desfăşurarea activităţii în concordanţă cu pregătirea sa profesională;

c) asigurarea de către beneficiarul voluntariatului a desfăşurării activităţilor în condiţiile legale de protecţie a muncii, în funcţie de natura şi de caracteristicile activităţii respective;

d) asigurarea de către beneficiarul voluntariatului, în condiţiile prevăzute de lege, împotriva riscurilor de accident şi de boală care decurg din natura activităţii; în lipsa

---

[1] Art. 16, Legea nr. 195/2001 „Denunţarea unilaterală a contractului de voluntariat are loc din iniţiativa oricăreia dintre părţi şi se face în forma scrisă, cu arătarea motivelor. Condiţiile denunţării se stabilesc prin contract, termenul stabilit pentru prezentarea preavizului fiind de 30 de zile").

[2] Art. 14, Legea 195/2001.

[3] Art. 15, Legea 195/2001.

asigurării costul prestațiilor medicale se suportă integral de către beneficiarul voluntariatului;

e) eliberarea de către beneficiarul voluntariatului a unui certificat nominal care să ateste calitatea de voluntar;

f) rambursarea de către beneficiarul voluntariatului, în condițiile convenite în contract, potrivit legii, a cheltuielilor efectuate pentru realizarea activității;

g) durata timpului de lucru, stabilită, în condițiile legii, să nu afecteze sănătatea și resursele psihofizice ale voluntarului;

h) beneficiază de titluri onorifice, decorații, premii, în condițiile legii".

Legiuitorul a stabilit în legătură cu contractul de voluntariat că trebuie să cuprindă cel puțin următoarele obligații ale voluntarului:

„a) să îndeplinească sarcinile primite din partea beneficiarului voluntariatului;

b) să păstreze confidențialitatea informațiilor la care are acces în cadrul activității de voluntariat;

c) să participe la cursurile de instruire organizate, inițiate sau propuse de către beneficiarul voluntariatului;

d) să ocrotească bunurile pe care le folosește în cadrul activității de voluntariat."

Desigur, prin apariția Legii voluntariatului s-a creat cadrul juridic pentru participarea voluntară a cetățenilor români la activități de interes public în cadrul unor acțiuni organizate de persoane juridice de drept public și de drept privat fără scop lucrativ. Ca orice lege, și Legea voluntariatului cuprinde elemente de generalitate aplicabile tuturor situațiilor create în realitatea obiectivă, elemente care trebuie completate cu aspectele specifice fiecărei situații. Asemenea aspecte specifice trebuie cuprinse în actele constitutive ale beneficiarilor voluntariatului sau în alte acte cu caracter decizional elaborate de organele de conducere ale beneficiarilor și adoptate de structurile care au această competență.

1.4. Cadrul juridic al participării la realizarea scopului social

Societatea civilă

Despre noțiunea de societate civilă Ernest Gellner[1] afirmă: „În ultimele decenii, s-a născut, sau a renăscut, un nou ideal: societatea civilă. Înainte, o persoană interesată de noțiunea de «societate civilă» putea fi considerată un istoric al ideilor, preocupat probabil de Locke sau Hegel. (...) Iar acum, dintr-o dată, a fost scoasă la lumină și ștearsă de praf și a devenit un simbol strălucitor".

Desigur, nu este ușor a defini conceptul de societate civilă. În mare pot fi enumerate trei opțiuni[2], trei direcții de acțiune în încercarea de formulare a definiției acestui concept:

- prima opțiune se referă la existența unor comunități segmentare, dominate de etnie și ritual, eliberate poate de tirania din centrul sistemului, dar care niciodată nu sunt cu adevărat libere;
- a doua opțiune se axează pe existența centralizării care abolește toate instituțiile sociale subsidiare sau subcomunitățile, fie că sunt înăbușite prin ritual, fie că nu;

---

[1] Ernest Gellner, *Condițiile libertății. Societatea civilă și rivalii ei*, Editura Polirom, Iași, 1998, p. 15.
[2] Idem, p. 24 - 25.

• a treia alternativă exclude atât un comunitarism înăbuşitor, cât şi autoritarismul centralizat, încercând să dea o definiţie echilibrată şi în concordanţă cu starea de fapt reală contemporană.

Societatea civilă a fost definită ca fiind[1] „ansamblul raporturilor interindividuale ale structurilor familiale, sociale, economice, culturale, religioase, care se desfăşoară într-o societate dată, în afara cadrului şi intervenţiei statului".

Conceptul de societate civilă îşi are originea în opera lui Hegel, a fost preluat de Marx şi abordat de marxism sub o formă nouă.

Pornind de la convingerea că societatea civilă este ordinea în care libertatea „este accesibilă chiar şi celor lipsiţi de curaj, de vigilenţă şi distraţi"[2], Ernest Gellner atrage atenţia că trebuie făcută o distincţie între societatea civilă stricto sensu şi aceeaşi noţiune privită în sens larg.

În sens restrâns, prin societate civilă se înţelege „acea parte a societăţii care se opune structurii politice (în contextul unei ordini sociale în care această separare a avut loc sau este posibilă)"[3], iar în sens larg societatea civilă „se referă la o societate în ansamblu, în cadrul căreia instituţiile non-politice nu sunt dominate de cele politice şi nu se sufocă indivizii"[4].

Într-o altă formulare[5] societatea civilă în sens restrâns „înseamnă o grupare de instituţii şi asociaţii suficient de puternice pentru a preveni despotismul, dar în care accesul spre interior şi către exterior se produce liber, fără a fi impus prin naştere, nici susţinut de un ritual intimidant".

Raţiunea de a fi a acestui concept este aceea că el desemnează o forţă care poate superviza şi se poate opune statului, chiar Karl Marx - cel mai influent critic al acestei noţiuni - apreciind că societatea civilă este adevărata autoritate, iar puterea statului, sau chiar independenţa lui, nu constituie altceva decât o faţadă, o simulare[6].

Acest concept trebuie distins de cel de „societate politică" sau de „societatea globală"[7] care „este cea care, printre grupurile sociale, constituie ansamblul social cel mai vast, realizând cel mai înalt nivel de integrare, sau, încă, ansamblul social constituit din solidari care ating, în raport cu mediul său, cel mai înalt grad de autonomie".

Între noţiunile de „societate civilă" şi „societate politică", deşi trebuie făcută distincţie, totuşi nu se poate omite faptul că ele se află în relaţie de interdependenţă pentru că socialul este starea pasivă a politicului.

Deoarece partidul politic va fi analizat în Capitolul II - Administraţia publică şi puterea politică - vom face câteva consideraţii asupra cetăţenilor şi grupurilor.

Întrucât cetăţeanul este el însuşi „o forţă politică latentă", iar omul este fiinţă socială, se poate concluziona că rolul cetăţeanului, ca element component al societăţii civile, este fundamental într-o societate democratică, cetăţenii fiind celulele cu ajutorul cărora se creează grupurile.

---

[1] J. L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentuax*, Seuil, Paris, 1986, p. 191; Ion Deleanu, *Premisele şi mecanismele statului de drept*, Revista Dreptul, nr. 12/1993.
[2] Ernest Gellner, *op. cit.*, p. 84.
[3] Idem, p. 63.
[4] Idem, p. 179 şi 180.
[5] Idem, p. 104.
[6] Idem, p. 179.
[7] Idem.

Forțele structurale din interiorul societății civile sunt: clasele sociale, etniile și elitele. Clasele sociale s-au constituit încă din comuna primitivă și vor exista încă mult timp, întrucât modelul oamenilor egali promovat de ideologia comunistă s-a dovedit a fi idealist și utopic (începând cu modelul promovat prin Falansterul de la Scăieni și terminând cu înlăturarea regimurilor comuniste din statele est europene). Etniile, în calitate de element component al societății civile constituie un subiect sensibil mai ales în condițiile exagerării și înțelegerii voit deformate a conceptului de autonomie locală. Se poate ajunge, prin exagerarea rolului etniilor în societatea civilă la tendințe de federalizare care afectează profund ideea de stat național unitar.

Evident, scopul social are în vedere și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale etniilor în contextul respectării prevederilor constituționale referitoare la natura juridică a statului. Elitele nu pot fi eliminate din societatea civilă chiar dacă suntem în prezența unei societăți democratice, pentru că ele reunesc esența valorilor societății.

Societatea civilă este un mod de afirmare a valorilor umane cu caracter individual și este o componentă importantă a statului de drept, este expresia celei mai importante valori dintr-un stat de drept: democrația.

Un aspect ce trebuie atent analizat este cel privind utilizarea termenilor democrație și societate civilă. Democrația este o formă politică de organizare a societății în care puterea este exercitată în diferite feluri de masele largi ale poporului[1] sau, altfel spus, o formă de guvernământ în care poporul exercită suveranitatea[2]. Atât noțiunea de democrație, cât și cea de societate civilă au ca punct de plecare voința membrilor societății, dar este mai indicat a se lucra cu societatea civilă pentru că acest termen evidențiază pre-condițiile instituționale și contextul istoric necesar pentru ca noțiunea de democrație să aibă o semnificație clară și aplicabilitate[3].

La nivel internațional societatea civilă se bucură de perspective promițătoare întrucât marile puteri industriale sunt aderente sau convertibile la ea, dar aceste perspective depind de dezvoltarea societății în general, pentru că progresul înseamnă dinamică și prin el se înlătură pericolul imobilismului care generează totalitarism.

Nu există identitate între stat și societatea civilă, societatea civilă nereducându-se la stat. Pentru societatea civilă, statul este o instituție exterioară și superioară ei, la ale cărei acțiuni societatea civilă uneori este nevoită să reacționeze, iar pe de altă parte, statul este scopul iminent al societății civile, indivizii având datorii și drepturi în raporturile lor cu statul[4].

Pornind de la definiția conform căreia societatea civilă este ansamblul raporturilor individuale, a structurilor familiale, sociale, economice, culturale, religioase, care există într-o societate dată, în afara cadrului și intervenției statului[5], se subînțelege că odată creat, statul nu poate rămâne un simplu decor pentru societatea civilă. El are rol activ, trebuie să intervină în societate, făcând-o numai în măsura necesității și prin mijloace adecvate, succeptibile de control în condițiile dreptului.

---

[1] Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Academiei R.S.R., 1975, p. 242.
[2] Nouveau Petit Larousse illustré, 1926, p. 283.
[3] Ernest Gellner, *op. cit.*, p. 172-176.
[4] Hegel, *Principiile filozofice ale dreptului,* Ed. Academiei, București, 1969, p. 288.
[5] I. Deleanu, *Premisele și mecanismele statului de drept,* Revista Dreptul, nr. 12/1993.

Existenţa statului şi manifestarea lui implică definirea unui anumit „statut al puterii" care să-i creeze limite, să o împiedice să devină o prerogativă la discreţia celor ce o exercită. Dacă puterea a fost instituţionalizată prin drept, dreptul trebuie să-i fundamenteze exerciţiul mai întâi prin Constituţie[1].

Geneza consensuală a statului, implicarea lui în societatea civilă, instituţionalizarea puterii şi limitarea ei prin drept - mai presus de toate prin un statut constituţional - justifică în mod logic şi necesar principiul responsabilităţii statului.

Teoria iresponsabilităţii statului, s-a sprijinit pe două idei:

- inegalitatea părţilor - stat şi persoană - în raporturile juridice;
- dreptul infailibil al statului de a comanda şi în baza exerciţiului suveranităţii.

Cel mult, uneori, s-a făcut distincţie între actele de autoritate ale statului şi, actele lui de gestiune, doar în privinţa acestora din urmă statul manifestându-se ca simplă persoană juridică şi fiind, deci, responsabil.

Începând din 1895, teoria responsabilităţii statului - şi, bineînţeles, a autorităţilor sale - a făcut obiectul unui studiu sistematic în doctrină. Ea este astăzi unanim admisă, chiar dacă fundamentul teoriei, mai este încă discutat.

Contenciosul administrativ şi cel constituţional pot fi considerate cele mai semnificative contribuţii la articularea teoriei responsabilităţii statului şi unele dintre cele mai expresive dimensiuni ale statului de drept.

Dan Claudiu Dănişor, vorbeşte despre rolul societăţii civile în exercitarea celor trei funcţii ale statului.

Statul legiferează, afirmă autorul, dar această constatare este pur formală, în realitate conţinutul deciziei se găseşte la nivelul societăţii civile[2]. Aceasta concură la exerciţiul funcţiei legislative prin toate elementele sale întrucât în organismul social nu există nimic izolat sau izolabil.

Acelaşi autor, precizează că la legiferare concură: cetăţenii, partidele politice, grupurile de presiune, mass-media etc.

Societatea civilă nu este o realitate amorfă, căreia statul îi aplică o acţiune, pentru că statul nu este - aşa cum afirma Marx – „situat deasupra societăţii civile", pentru a-i rezolva contradicţiile ireconciliabile care o macină.

Dimpotrivă, aşa cum am menţionat mai sus, societatea civilă, acţionează decisiv asupra statului, prin partide, grupuri de presiune, prin mass-media etc.

În realitate, partidele sunt cele care domină executarea legii prin faptul că ele domină Executivul.

Acesta este dependent de sprijinul partizan şi, deci, se va face exponentul intereselor partizane atunci când aplică el însuşi legea, ori când controlează aplicarea legii de către aparatul administrativ, sau atunci când numeşte anumiţi funcţionari ai administraţiei din subordine.

Prezenţa grupurilor de presiune în exercitarea funcţiunii executive, este concretizată în participarea acestora la comisiile guvernamentale, în cooptarea lor la procesul decizional, în întâlnirile oficiale cu persoanele ce reprezintă Guvernul, în campaniile pe care acestea le susţin pentru a influenţa opinia publică, în demersurile lor pe lângă partide

---

[1] G. Burdeau, *Le statut du pouvoir dans L'Etat,* Ed. Dalloz, p. 156 şi urm.

[2] Dan Claudiu Dănişor, *Drept constituţional şi Instituţii politice,* vol. II, Editura Europa, 1996, p. 101 şi urm.

și conducătorii acestora, în manifestații, greve și alte forme de acțiune directe, în tentativele de blocare a sistemului administrativ sau a aplicării deciziilor politice.

Mass-media concură de asemenea la executarea legii prin influența pe care o are prezența și acțiunea sa asupra stilului guvernanților (care acordă din ce în ce mai puțin timp guvernării și din ce în ce mai mult formării imaginii lor mediatice), prin influența pe care o poate avea asupra unei măsuri guvernamentale, datorită susținerii sau respingerii ei, prin influența pe care o are asupra procesului de realegere a guvernanților.

Statul este un bloc coerent, el nu mai este măcinat de impulsuri contrare decât la suprafață.

Un alt tip de contradicție, precizată de D.C. Dănișor, predomină în prezent și anume, cea dintre stat și societatea civilă, aflându-ne astfel în prezența a două impulsuri contrare pe de o parte cel statal și, pe de altă parte, cel al societății civile.

Societatea civilă tinde să scape de această reglementare și să exercite puterea publică în afara cadrului normativ, ea nemaifiind pasivă ci politic activă, tinzând să domine statul.

Între aceste două centre de impuls politic, cel instituțional și cel al societății civile, reprezentată mai ales prin intermediul partidelor, justiția, în special cea constituțională, joacă un rol de arbitru. Rolul cheie al judecătorului în acest sistem constă în aceea că el trebuie să se păstreze într-o poziție independentă față de stat și față de societatea civilă, ceea ce impune o selecție strictă a magistraților și o cantonare a lor în exercițiul propriei funcțiuni.

Această separație a statului de justiție și de societatea civilă, este demonstrată și de intervenția din ce în ce mai decisivă a nivelului internațional în exercițiul funcțiilor legislativă, executivă și jurisdicțională[1].

Putem concluziona - din cele expuse mai sus - că societatea civilă acționează într-un stat democratic decisiv asupra funcțiilor acestuia prin partide politice, grupuri de presiune, mass-media, etc.

Administrația publică, este, pe de o parte, activitatea cu caracter dispozitiv și prestator de organizare a executării și de executare în concret a legii, iar pe de altă parte structura organizatorică prin care se desfășoară această activitate.

În baza doctrinei din perioada interbelică, a doctrinei occidentale actuale și a modului de reglementare prin Constituția României din 1991 se poate afirma fără rezerve că administrația publică este o activitate care nu mai are caracter exclusiv etatic, ci dimpotrivă, administrația publică este realizată de stat, dar și de comunitățile locale.

Dată fiind această realitate, pe cale de consecință rezultă că au apărut nuanțe noi și în ceea ce privește raportul între societatea civilă și administrația publică.

Practic, administrația publică, atât cea centrală cât și cea locală participă frecvent la dialoguri cu diverși reprezentanți ai componentelor societății civile.

Chiar Constituția în articolul 102 alin. (2) creează premisele unei colaborări administrație - societate civilă, introducând principiul cooperării între Guvern, ca autoritate ce asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, și „organismele sociale interesate".

---

[1] D.C. Dănișor, *Drept constituțional și Instituții politice*, vol. II, Editura Europa, 1996, p. 101 și urm.

La nivelul administraţiei locale, înseşi principiile autonomiei locale şi descentralizării serviciilor publice, evidenţiază preocupările pentru a răspunde promt şi cât mai eficient la problemele cetăţenilor, probleme exprimate şi susţinute şi prin intermediul componentelor societăţii civile.

Subsecţiunea 2
Conceptul de stat

2.1. Înţelesul termenului de stat de drept

Articolul 1 alin. (3) din Constituţia României prevede că „România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sunt garantate".

Conceptul de stat de drept a fost elaborat şi fundamentat de doctrina germană din a doua jumătate a secolului al XI-lea. Ideea de stat de drept a constituit, începând cu secolul al VIII-lea, modelul de garanţie fundamentală pentru drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Doctrina filosofică şi juridică despre drepturile naturale şi imprescriptibile ale omului[1] reprezintă sursa primordială a principiilor statului de drept.

Statul de drept semnifică subordonarea statului faţă de drept, abordarea acestei noţiuni putând fi făcută din două puncte de vedere:

- puterea statului ca forţă de constrângere;
- relaţia dintre normalitate şi putere.

În ceea ce priveşte puterea statului ca forţă de constrângere este interesantă relaţia libertate - putere.

Sentimentul libertăţii s-a născut o dată cu omul. Libertatea pentru om a fost şi va rămâne la fel de firească şi legitimă cum este însăşi existenţa lui. Relaţia dintre libertate şi constrângere trebuie să fie raţională. Libertatea fără autoritate se alterează[2] după cum autoritatea fără libertate degenerează. Dreptul modelează, prin reguli de comportament ce exprimă voinţa generală, înclinaţia omului, naturală de altfel, spre libertatea absolută, necondiţionată. Tot dreptul este acela care instituie şi legitimează constrângerea încadrând-o într-un sistem de mijloace şi proceduri.

Puterea şi normalitatea se află într-o relaţie de intercondiţionare reciprocă, astfel că puterea creează normele care limitează puterea.

Problema definirii statului de drept sau a statului de legalitate, la o primă vedere, pare simplă. Majoritatea autorilor afirmă faptul că statul de drept se caracterizează prin aceea că înfăptuieşte domnia legii în întreaga lui activitate fie prin raporturile cu cetăţenii, fie cu diferitele organizaţii sociale de pe teritoriul lui[3]. La o analiză mai aprofundată, problema statului de drept apare ca fiind mult mai complexă, deoarece statul ca

---

[1] Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi Cetăţeanului - 1789: „Scopul oricărei asociaţii politice este conservarea drepturilor naturale şi imprescriptibile ale omului: libertatea, proprietatea şi rezistenţa la opresiune".

[2] John Locke, *Essay on Civil guvernement,* Editura Dalloz, p. 53 „Oriunde încetează libertatea, începe anarhia".

[3] A se vedea Constituţia Germaniei, Constituţia Spaniei, Constituţia României.

organizație instituționalizată, înzestrată cu suveranitate nu acționează niciodată ca atare în relațiile lui interne și externe, ci prin intermediul diferitelor structuri organizatorice din interiorul său. Această constatare este valabilă atât pentru democrațiile directe, cât și pentru cele reprezentative.

Democrația directă - și anume cea caracterizată ca fiind un sistem de guvernământ în care poporul își exercită puterea publică el însuși, fără a recurge la intermediul unui individ sau grupări de indivizi (Parlament) - este mai mult un concept teoretic deoarece funcția legislativă este exercitată în realitate de un organ care nu se confundă cu poporul în ansamblul său și anume, Adunarea Populară. Democrația directă este tot mai rar întâlnită în dreptul comparat deoarece funcționarea ei presupune întrunirea unui număr mare de condiții greu de îndeplinit concomitent.

Statul organizat în parametrii democrației reprezentative acționează de regulă prin trei categorii principale de organe: Parlamentul, organele executive, organele judecătorești.

Pentru a fi în prezența unui stat de drept legislativul, executivul și puterea judecătorească trebuie să-și desfășoare activitatea în conformitate cu normele juridice, conlucrând și controlându-se reciproc.

Parlamentul, autoritatea care are menirea de a adopta și de a modifica normele ce stau ca bază funcționării statului, trebuie să se supună Constituției, legii supreme a oricărui stat.

Celelalte autorități publice trebuie să se supună atât Constituției, cât și celorlalte legi.

Statul de drept nu poate exista atât timp cât prin Constituție se consacră absolutismul uneia din puterile existente în stat, pentru că statul de drept presupune existența unei așezări politice bazate pe separația puterilor în stat.

Definiția statului de drept nu poate fi completă dacă nu am adăuga, pe lângă faptul că este caracterizat ca fiind un stat al domniei legii, și precizarea că prin conținutul ei această lege trebuie să cuprindă și reglementări bazate pe recunoașterea și garantarea eficientă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, inerente naturii umane.

Pentru a exista un stat de drept nu este suficient să se instituie un mecanism juridic care să garanteze respectarea riguroasă a legilor, ci este necesar totodată ca acestei legi să i se dea un conținut inspirat de ideea promovării drepturilor și libertăților umane în cel mai larg spirit liberal și al unui larg democratism.

Statul de drept este un stat organizat pe baza principiului separației puterilor în stat, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență și care urmărește prin legislația sa să promoveze drepturile și libertățile inerente naturii umane, asigurând respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui, în întreaga lui activitate.

O trăsătură esențială a statului de drept o reprezintă personalitatea sa juridică. În concepția majoritară statul, deținător al puterii publice, are nu numai un domeniu public ci și unul privat. Statul are aceeași condiție civilă pe care o are și o persoană fizică. Are capacitatea de a fi proprietar și are capacitatea de a exercita toate actele civile și juridice ce decurg din atributele dreptului de proprietate, acte pe care le poate face orice persoană capabilă personal sau prin reprezentare dacă este o persoană incapabilă.

S-a pus problema dacă statul, deținător al puterii publice, este sau nu deosebit de statul deținător al drepturilor private.

Soluția dată[1] a fost că nu există nici o deosebire, această unitate caracterizând statul de drept, stat care trebuie să se supună propriilor legi, ale cărui drepturi și puteri sunt limitate în cadrul raporturilor cu celelalte persoane private.

În concluzie, statul de drept prezintă următoarele trăsături caracteristice:

1. este stabilit un statut al puterii prin Constituție;
2. puterea este organizată și prerogativele acesteia sunt înfăptuite în condițiile prevăzute de Constituție;
3. este instituit un sistem de sancționare a supremației Constituției;
4. normele juridice sunt constituite într-o unitate ierarhizată și etapizată;
5. drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt garantate și consacrate ca mijloace eficiente de protecție a persoanelor în raporturile lor cu puterea.

Pentru a identifica cum statele membre al Uniunii Europene pot oferi cetățenilor săi o administrație eficientă și eficace, Agenția pentru Management Public din Suedia a condus o cercetare, acum patru ani, privind identificarea celor mai bune practici din administrațiile publice ale statelor membre ale U.E. Scopul acestei cercetări a fost identificarea unor principii esențiale pentru asigurarea unei bune administrații. Urmare a acestei cercetări au fost identificate 12 principii larg răspândite în cadrul statelor membre, fără de care nu putem vorbi de o bună administrație. Principiile evidențiate în această cercetare se regăsesc și în cadrul administrației publice din țara noastră, astfel:

► Principiul legalității, nediscriminării și proporționalității - Constituția României prevede în art. 1, alin. 3 „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate" și art. 1 alin. 5 „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". De asemenea, în art. 4 alin. 2, se precizează că „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială". Precizăm faptul că, aspecte privind principiul proporționalității nu există reglementate constituțional, în țara noastră, referințe putem găsi, însă, în Codul Penal, spre exemplu.

► Principiul imparțialității și corectitudinii - Codul de conduită al funcționarilor publici prevede respectarea unor principii de către funcționarii publici, printre care: „ Imparțialitatea și independenta, principiu conform căruia funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice"; „cinstea și corectitudinea, principiu conform căruia, în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici trebuie să fie de bună-credință."

► Principiul promptitudinii (problemele cetățenilor trebuie rezolvate într-un timp rezonabil) - Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a

[1] C. Dissescu, *Drept constituțional,* Editura Librăria Socec & Co, Societate Anonimă, p. 22: „O unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni pe un teritoriu determinat în forma guvernaților și guvernanților".

petițiilor prevede un termen de maxim 30 de zile calendaristice pentru soluționarea oricărei petiții. În cazul în care soluționarea petiției necesită o cercetare mai amănunțită, termenul de 30 de zile poate fi prelungit cu cel mult 15 zile calendaristice. De asemenea, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, în art. alin. 1 prevede că „autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării."

► Dreptul de a fi ascultat - Ordonanța nr. 27/2001 privind reglementarea activităților de soluționare a petițiilor prevede dreptul oricărui cetățean de a dresa instituțiilor publice petiții și obligativitatea acestora din urmă de a le primi și soluționa în termen. De asemenea, legislația în vigoare prevede obligativitatea oricărei instituții publice de a afișa programul de audiențe. Constituția României reglementează în art. 51, dreptul de petiționare, astfel: (1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. (3) Exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă. (4) Autoriățile publice au obligația să raspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

Totodată, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică are ca scop să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative, să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații.

► Dreptul de a avea acces la dosarul personal - orice cetățean are acces la informațiile aflate în dosarul personal (dosarul de impozite și taxe locale, de pensii, șomaj etc. De asemenea, oferirea de copii din dosarul personal altor persoane este interzisă, dacă legea nu prevede altfel.

► Acces la informațiile de interes public - Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public garantează acest drept. Cetățenii care solicită informații de interes public nu trebuie să justifice de ce au nevoie de informațiile solicitate. Subliniez faptul că fiecare instituție trebuie să aibă o listă cuprinzând informațiile de interes public, iar informațiile sunt oferite într-un termen limită de 10 zile, care poate fi prelungit numai în condițiile prevăzute de lege.

► Obligația instituției publice de a declara în scris motivele care au condus la luarea unei decizii - Ordonanța nr. 27/2001 privind reglementarea activităților de soluționarea a petițiilor prevede că în răspunsul trimis petentului să se indice, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate.

► Obligația instituției publice de a notifica toate părțile interesate de luarea unei decizii. Astfel, toate dispozițiile primarului, hotărârile consiliilor locale sau ale consiliilor județene, ordinele prefectului trebuie aduse la cunoștință tuturor părților interesate (publicare pe site-uri etc.).

► Obligația de a recomanda posibile soluții pentru problemele ridicate de cetățeni identificarea mai multor soluții de rezolvare a unei anumite situații și prezentarea acestora persoanei interesate. Funcționarii publici au obligația de a îndruma, redirija petițiile către instituțiile cu atribuții în rezolvarea problemelor ridicate de cetățeni.

► Obligaţia de a redacta minute după fiecare întâlnire - deşi în România nu există reglementări normative care să prevadă obligativitatea întocmirii de minute pentru fiecare întâlnire, practica dovedeşte că, din ce în ce mai multe astfel de întâlniri sunt rezumate în documente scrise.

► Obligaţia de a ţine registre - toate instituţiile publice au registre de corespondenţă în care sunt înregistrate toate documentele interne şi externe din cadrul instituţiei, precum şi alte informaţii relevante.

► Obligaţia funcţionarilor publici de a fi îndreptăţiţi spre îmbunătăţirea calităţii serviciilor - Codul de conduită al funcţionarilor publici prevede că aceştia au obligaţia de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetăţenilor, prin participarea activă la luarea deciziilor şi la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competenţelor autorităţilor şi ale instituţiilor publice. În exercitarea funcţiei publice, funcţionarii publici au obligaţia de a avea un comportament profesionist, precum şi de a asigura, în condiţiile legii, transparenţa administrativă, pentru a câştiga şi a menţine încrederea publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficacitatea autorităţilor administraţiei publice.

Principiul legalităţii reprezintă principiul fundamental al organizării şi funcţionării administraţiei publice, principiu care se regăseşte în orice stat de drept.

În cazul statului de drept, democratic, bazat pe separaţia şi echilibrul puterilor în stat şi pe respectul drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, asigurarea supremaţiei principiului legalităţii constituie centrul de maxim interes al oricărei societăţi moderne.

Instituirea acestui principiu, ca principiu de bază al organizării şi funcţionării administraţiei statului, s-a realizat destul de târziu, la sfârşitul secolului al XVIII-lea, o dată cu transformările profunde ce au avut loc în Europa. Revoluţia franceză din 1789 şi adoptarea Declaraţiei Drepturilor Omului şi Cetăţeanului au marcat tranziţia de la statul poliţienesc la un stat bazat pe reguli de drept. Aceasta a însemnat că a fost realizată, pentru prima dată, baza necesară pentru crearea unui sistem modern de drept administrativ, adică administraţia publică supusă statului de drept.[1]

În contextul statului de drept, „statul trebuie să fie un stat guvernat de lege. Statul trebuie să stabilească cu precizie limitele competenţelor sale sub forma legii, aşa cum face în privinţa libertăţilor cetăţenilor, el nu trebuie să acţioneze mai mult decât ţine competenţa sa legală."[2]

Principiul legalităţii administraţiei este considerat un pilon esenţial al statului de drept[3] care împreună cu separarea structurală a puterii statale în cele trei puteri, trebuie să garanteze drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor. Dezvoltarea principiilor de egalitate a tuturor în faţa legii şi a celor de siguranţă legală, ca şi protecţia drepturilor individuale de către tribunalele independente, au jucat un rol major în desăvârşirea supunerii statului suveranităţii legii.[4]

---

[1] Ioan Alexandru, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 38.

[2] Ioan Alexandru, *op. cit.* p. 150.

[3] Jurgen Schwarze, *Droit administratif européen*, vol. I, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, p. 219 şi urm.

[4] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 150 şi urm.

Același conținut al principiului, supunerea administrației, dreptului, semnifică, în opinia lui Jacques Ziller[1] faptul că particularii dispun de căi de recurs jurisdicționale pentru afirmarea principiului legalității, în sine acesta fiind independent de organizarea propriu-zisă a controlului administrației. Din această perspectivă, limitarea prin legile parlamentare a puterilor executivului a constituit primul pas spre o garanție efectivă a libertății cetățenilor.

Constituția României revizuită în 2003, proclamă în art. 1 alin. (3) că România este un stat de drept, optând pentru sintagma „stat de drept", traducerea literală a cuvântului „Rechstaat" propus de doctrina germană, iar nu pentru aceea de „stat legal", preferată de doctrina franceză, considerându-se că statul legal este doar unul din nivelurile statului de drept, ce nu oferă suficiente garanții față de arbitrar, legislativul rămânând incontrolabil.[2]

Încercând să definim statul de drept, observăm că există multe definiții, datorită complexității semnificațiilor și implicațiilor sale. În doctrină, se susține că cea mai scurtă definiție, și se pare cea mai clară, este definiția dată de Rudolf Wassermann, potrivit căreia, statul de drept este statul a cărui activitate este determinată și limitată prin drept.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia că două elemente sunt totdeauna prezente în definirea statului de drept, și anume: relația dintre stat și drept, precum și subordonarea statului față de drept.[3]

Potrivit art. 1 alin. (5) „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". Această formulare poate ridica întrebarea dacă constituantul a avut în vedere două principii distincte, cel al constituționalității și cel al legalității sau principiul legalității trebuie înțeles lato sensu ca obligativitate a respectării piramidei sistemului juridic în vârful căreia se situează Constituția. Ca atare, obligativitatea legii, principiul legalității care asigură ordinea de drept este altceva decât principiul supremației Constituției sau legalitatea, care constituie esența exigențelor statului de drept, adică a preeminenței legii în reglementarea relațiilor sociale în sensul art. 16 alin. (2) din Constituție.[4]

2.2. Organizarea statului

2.2.1. Structura de stat

• Noțiunea de „structură de stat" [5]

Statul, a cărui naștere este determinată de circumstanțe istorice, este înainte de toate o idee, un produs al inteligenței umane.

Reglementator al luptei politice, el trebuie să-și asigure o bază omogenă care să-l situeze deasupra intereselor sociale divergente. Statul liberal, statul partidului unic sau statul pluralist au încercat, fiecare în maniera sa, să răspundă acestei exigențe.

---

[1] Jacques Ziller, *Administrations comparées- Les systemes politico-administratifs de L 'Europe des douze*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 291.

[2] A se vedea: Ion Deleanu, M. Enache, *Statul de drept,* în Dreptul nr. 7/1993, p. 10; Marie Joelle Redor, *de l,Etat legal a l'Etat de droit,* Economica, PUF, 1982, p. 14.

[3] Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2003, p. 77.

[4] Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 44.

[5] Ioan Alexandru, *Tratat de Administrație Publică,* Ed. Universul Juridic, București 2008, p. 45-47.

Elementele fundamentale inerente existenței unui stat sunt: teritoriul, populația, puterea politicii suverană.

Din punct de vedere constituțional, teritoriul interesează în primul rând sub aspectul structurii de stat, componentă a formei de stat, alături de forma de guvernământ și regimul politic.

Structura de stat formează obiect de studiu atât pentru dreptul internațional, cât și pentru dreptul constituțional. Acest lucru se explică prin complexitatea problematicii și, bineînțeles prin implicațiile sale politice, juridice și științifice.

Structura de stat a fost definită în doctrină ca fiind organizarea puterii de stat în anumite limite spațiale, adică pe un anumit teritoriu, desemnând raporturile specifice ce se constituie între elementele alcătuitoare ale ansamblului statal, precum și legăturile specifice dintre „întreg" și „părțile componente"[1]. Din punct de vedere al structurii de stat, statele pot fi impărțite în state unitare și state compuse.

• Structuri organizatorice în administrația publică

În concluzia celor arătate anterior se impune subliniat că din punct de vedere juridic administrația publică este o activitate sau un ansamblu de organe învestite cu o anumită competență care îndeplinesc o anumită activitate.

Așa cum s-a arătat și în literatura de specialitate[2], prin sistem al administrației publice se înțelege totalitatea organelor care realizează administrația publică înțeleasă ca activitate de organizare a executării și executare în concret a legii, organe între care există legături prin care se asigură funcționarea sistemului. Considerăm că în contextul realităților socio-politice dintr-un stat democratic contemporan în care acționează principiul autonomiei locale, gradat de principiul tutelei administrative, principiul descentralizării administrative, prin raportare la principiul legalității și la principiul supremației Constituției, nu este indicat a se utiliza exprimarea „sistemul" administrației publice, fiind mai fericită exprimarea „ansamblul structurilor organizatorice din administrație sau ansamblul organelor administrative".

Organele administrației publice sunt acele organe ale statului sau organe existente la nivelul unităților administrativ - teritoriale (comună, oraș/municipiu, județ) care desfășoară o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legilor și celorlalte acte juridice cu caracter normativ.

Organele administrației publice acționează fie direct pe baza legii prin acte juridice individuale și fapte materiale, fie prin intermediul actelor normative pe care sunt competente să le emită pe baza și în executarea legii.

Organele administrației publice își concretizează activitatea în mai multe categorii de acte juridice apreciate de majoritatea autorilor dintr-o perspectivă dihotomică. Astfel, unii autori consideră că actele juridice adoptate de către autoritățile administrației publice pot fi actele administrative și actele contractuale.

Alți autori consideră că autoritățile administrației publice pot adopta: acte administrative propriu-zise, acte juridice unilaterale care nu realizează puterea de stat și acte juridice contractuale.

---

[1] Ioan Alexandru, I. V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene*, Ed. Bibliotecha, p. 38-58.

[2] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Atlas Lex, București, 1993, p. 60; Tudor Drăganu, *Formele de activitate ale organelor statului*, Editura Științifică, București, 1965.

În concluzie, în ceea ce privește regimul juridic de drept administrativ s-au conturat două interpretări: o interpretare dihotomică și o interpretare trihotomică. Indiferent de modul în care este privită activitatea organelor administrației publice, acesteia i se aplică regimul juridic de drept administrativ ca parte componentă a dreptului public, pentru că numai astfel se poate asigura coerența activității și functionalitatea ansamblului organelor administrației publice.

Între organele administrației publice există relații de subordonare ierarhică sau relații de colaborare.

În conformitate cu prevederile constituționale, sistemul administrației publice cuprinde:

I. administrația centrală:

- organele supreme ale administrației publice: Președintele României și Guvernul;
- organele centrale de specialitate: ministerele și alte organe subordonate Guvernului, respectiv autoritățile autonome;
- instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome.

II. administrația de stat din teritoriu:

- prefectul;
- comisia administrativă (sau comitetul directorial);
- serviciile ministerelor și ale celorlalte organe centrale.

III. administrația locală:

- consiliul local și primarul;
- consiliul județean.

Părțile constitutive ale unui organ al administrației publice

Părțile constitutive ale unui organ al administrației publice rezultă din analiza noțiunii de organ al administrației publice ca instituție în sensul dat acestui termen de literatura de specialitate.

Într-o primă opinie[1] se arată că „organele de stat care înfăptuiesc în concret activitatea puterii executive - a administrației publice - sunt organe ale administrației publice". Pentru a se ajunge la această definiție s-au luat în considerare trăsăturile specifice acestor organe, și anume:

- sunt organe de stat, ceea ce implică faptul că pentru realizarea sarcinilor lor specifice au posibilitatea de a folosi forța publică a statului;
- sunt înființate prin lege sau în baza legii, orice alt mod de înființare fiind exclus pentru că ar lipsi aceste organe de autoritatea publică de care au nevoie în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin;
- întreaga lor activitate se desfășoară pe baza și în vederea executării legii;
- actele juridice adoptate sau emise de aceste organe sunt supuse unui control de legalitate prevăzut de lege;
- activitatea lor este realizată de un personal de specialitate și anume, funcționarii publici;

[1] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ roman, Partea generală,* Ediția a II-a, Editura ALL, București, 1996, p. 69.

- întreaga activitate a acestor organe urmăreşte să îndeplinească cerinţele interesului general al statului sau unităţilor administrativ teritoriale în concordanţă cu îndeplinirea cerinţelor interesului individual al cetăţenilor.

Opinia este criticabilă pentru că, aşa cum am arătat deja, organe ale administraţiei publice nu sunt numai organe de stat, pentru că administraţia publică în accepţiunea de activitate nu este atributul exclusiv al statului, nu este o activitate etatică, dimpotrivă, în această activitate sunt puternic implicate organele administrative de la nivelul comunităţilor locale.

În concepţia profesorului Antonie Iorgovan, organul administraţiei publice este acea structură organizaţională care, potrivit Constituţiei şi legii, are personalitate de drept public şi acţionează din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului.

Într-o opinie[1] părţile componente ale organelor administraţiei publice sunt:

- personalul organelor administraţiei publice;
- mijloacele materiale şi financiare;
- capacitatea juridică şi competenţa.

Într-o altă opinie părţile, constitutive ale unui organ al administraţiei publice sunt:

- lucrătorii care îl compun;
- competenţa sa;
- mijloacele materiale pe care le foloseşte.

Ţinând cont de definiţia organului administraţiei publice, de trăsăturile acestuia şi de menirea sa se poate concluziona că părţile constitutive ale unui organ al administraţiei publice sunt:

- funcţionarii publici din cadrul administraţiei publice;
- competenţa autorităţii administrative;
- mijloacele materiale şi băneşti pe care le utilizează autoritatea administrativă.

Funcţionarii administraţiei publice sunt elementul esenţial pentru îndeplinirea sarcinilor ce îi revin acesteia. Pentru această componentă a organelor administraţiei publice se foloseşte uneori o terminologie mai largă: lucrători administrativi sau cadre administrative.

Personalul organelor administraţiei publice prezintă o deosebită însemnătate pentru că activitatea acestor organe este rezultanta compunerii tuturor activităţilor desfăşurate de fiecare persoană ce face parte din personalul respectiv. Se poate deduce, deci, că de calitatea activităţii personalului depinde însăşi calitatea activităţii organelor administraţiei publice. În concluzie, pentru ca administraţia publică să îşi realizeze menirea de a sluji interesul general al societăţii este necesară recrutarea şi formarea pe baze ştiintifice a personalului, astfel încât acesta să aibă o pregătire ppofesională corespunzătoare sarcinilor ce îi revin.

Dat fiind rolul atât de important al personalului este necesar a se sublinia importanţa stimulării materiale şi morale a acestuia astfel încât să obţină performanţe în linie crescătoare în activitatea sa.

---

[1] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 56 - 60.

Competența autorităților administrației publice, ca de altfel a tuturor organelor statului, reprezintă dreptul și totodată obligația, prevăzută de lege și de celelalte acte normative adoptate în baza și pentru executarea legii, de a desfășura o anumită activitate, respectiv de a avea calitatea de subiecte în diverse raporturi juridice.

În sistemul autorităților administrației publice, competența poate fi: competența materială și competența teritorială. La rândul său, competența materială este generală sau de specialitate.

Competența materială se referă la domeniile în care își pot desfășura activitatea organele administrative.

Competența teritorială - *ratione loci* - a unui organ al administrației publice reprezintă tocmai dreptul și totodată obligația legală a acestui organ de a acționa numai în anumite limite teritoriale. Acest tip de competență este, la rândul său, de două feluri: competența teritorială generală și competență teritorială locală. În baza competenței teritoriale generale, organele administrației publice pot acționa pe tot teritoriul statului, în timp ce competența teritorială locală le dă dreptul și le creează obligația de a acționa la nivelul unităților administrativ - teritoriale subordonate ierarhic potrivit dispozițiilor constituționale.

Se poate vorbi și de o competență temporală a organelor admistrației publice. Aceasta se referă la limita de timp, la perioada de timp, în cadrul căreia își desfășoară activitatea un organ al administrației publice.

În general, organele administrației publice au o competență temporală nelimitată în timp, întrucât normele juridice le înființează și le organizează pentru un interval nedeterminat de timp.

De la această regulă există și excepții. Astfel, unele organe ale administrației publice sunt înființate pentru un interval de timp determinat, prestabilit sau pentru îndeplinirea unei activități determinate, toate acestea fiind stabilite prin actul de înființare. În asemenea situații când se ajunge la termenul prestabilit sau când organul administrativ respectiv și-a încheiat misiunea, el își încetează existența.

Mijloacele materiale și bănești reprezintă o componentă importantă a activității autorităților administrației publice deoarece este practic pârghia cea mai importantă a autonomiei locale. Acest fapt este dovedit și de prevederile din Legea administrației publice locale nr. 69/1991 modificată (art. 94) care arată că veniturile și cheltuielile unităților administrativ - teritoriale sunt prevăzute pentru fiecare an financiar în bugetele respective, aprobate de consiliul local sau, după caz, de cel județean, în condițiile legii.

Importanța deosebită a acestei componente pentru existența organelor administrației publice, în general, și pentru realizarea autonomiei locale, în special, este dovedită de preocuparea autorității legiuitoare din România care a elaborat și adoptat un act normativ special pentru acest domeniu al relațiilor sociale, mai exact Legea privind finanțele publice locale nr. 189 din 22 octombrie 1998.

Se impune observat că reglementarea juridică a componentelor, organelor administrației publice este asigurată de ramuri de drept diferite. Astfel, regimul juridic al personalului este stabilit de dreptul muncii, dreptul administrativ și chiar de dreptul constituțional (a se vedea statutul juridic al deputatului, al senatorului), iar de mijloacele materiale și financiare se ocupă dreptul financiar, dreptul comercial, dreptul civil.

Dată fiind importanța deosebită a sistemului autorităților administrative pentru existența societății, este absolut necesară înțelegrea structurii acestui sistem.

Structura, ca noţiune generală, oferă date atât despre modul în care sunt ordonate elementele unui sistem, cât şi despre relaţiile ce se stabilesc între elementele respective atunci când se derulează procesul realizării funcţiilor sistemului respectiv.

Aşa cum se arată în literatura de specialitate[1] sistemul se poate organiza sub forma următoarelor tipuri de structuri:

- structura lineară sau ierarhică;

Acest tip de structură asigură în principal coerenţa în conducere.

- structura funcţională care determină pluralitatea conducerii;
- structura mixtă.

Acest tip de structură se mai numeşte şi ierarhic - funcţională, ea îmbinând două tipuri de structuri şi fiind mai răspândită în practica administrativă şi economico-socială.

Din punctul de vedere al administraţiei publice trebuie căutat un model de structurare al acesteia ţinându-se seama de faptul că există un număr mare de autorităţi administrative la nivel central şi local.

Pentru a fi realizate în condiţii optime funcţiile componentelor sistemului administraţiei publice, privite individual şi în sistem, este necesar[2] a se ţine seama de două criterii, deosebit de importante:

- criteriul teritorial;

Acestui criteriu îi corespunde structura ierarhică.

- criteriul competenţei materiale.

Acest criteriu mai poartă denumirea de criteriu funcţional şi determină structura funcţională.

În concluzie, pe ansamblu sistemul administraţiei publice are o strctură mixtă şi anume o structură ierarhic-funcţională.

Criteriul teritorial se aplică structurii sistemului administraţiei publice pentru că el evidenţiază care este aria teritorială în care poate acţiona o componentă a acestui sistem şi care este colectivitatea ale cărei interese le gestionează componenta respectivă.

Pe baza acestui criteriu se poate face distincţia între autorităţile administraţiei publice centrale şi autorităţile administraţiei publice locale, dar nu numai atât. El permite a se deosebi între autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice descentralizate ale administraţiei publice centrale de specialitate care acţionează într-o anumită zonă şi care sunt structuri teritoriale ale anumitor autorităţi administrative centrale.

Criteriul teritorial, deşi conduce la o delimitare în plan teritorial a componentelor sistemului administraţiei publice, nu obligă la a fi privită în mod rigid această demarcaţie ci permite şi chiar recomandă a se ţine seama de relaţiile de colaborare între aceste componente.

În Legea administraţiei publice locale este consacrat principiul autonomiei locale, în consecinţă ştiinţa administraţiei trebuie să analizeze gradul de autonomie funcţională a autorităţilor locale.

Aşa cum se arată şi în literatura de specialitate[3], ştiinţa administraţiei formulează drept condiţii determinante pentru existenţa autonomiei locale următoarele:

- existenţa unei colectivităţi locale;

[1] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 236.
[2] Idem, p. 236-243.
[3] Idem, p. 237-238.

Această condiție exprimă ideea că trebuie să existe o grupare de cetățeni locuitori ai unui spațiu geografic, grupare care să aibă interese și cerințe specifice în raport cu interesele întregii colectivități la nivel național.

• existența unor mijloace materiale și bănești, la dispoziția colectivității locale și gestionarea acestora;

Legea administrației publice locale prevede că unitățile administrativ - teritoriale au personalitate juridică, iar prin Legea privind finanțele publice locale s-a creat și cadrul legal pentru ca gestionarea mijloacelor financiare să se realizeze de fiecare colectivitate locală.

• agenții de conducere ai colectivităților să fie locali;

Din acest punct de vedere este consacrat principiul eligibilității autorităților care conduc fiecare unitate administrativ - teritorială și este creat cadrul legislativ pentru derularea procesului alegerilor locale.

• trebuie să existe o delimitare față de autoritățile administrației publice centrale în ceea ce privește competența de a decide liber în soluționarea problemelor de interes local.

Se impune precizarea că autonomia locală nu trebuie absolutizată pentru că se poate ajunge la stări sociale conflictuale și la acțiuni în defavoarea unității naționale.

În concluzie, autonomia locală trebuie privită în ansamblul mai larg al unor relații de colaborare între componentele sistemului administrației publice și trebuie subliniat rolul deosebit al activității de control în cadrul acestui sistem, în conformitate cu prevederile constituționale și legale.

Atunci când se realizează organizarea administrativ- teritorială într-un stat trebuie să se țină seama de faptul că obiectivele urmărite sunt creșterea eficienței activității autorităților publice, creșterea operativității acestora în serviciul public, încurajarea inițiativei, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ - teritoriale[1], pentru că o organizare judicioasă a teritoriului și a administrației locale permite amplasarea rațională a investițiilor publice pe tot cuprinsul țării și dezvoltarea echilibrată a zonelor țării.

Practic, se poate afirma că unul din mijloacele prin care administrația publică își realizează eficient funcțiile este perfecționarea structurii administrativ - teritoriale.

În ceea ce privește criteriul funțional intitulat și criteriul competenței materiale, acesta permite împărțirea autorităților administrației publice în autorități cu competență generală și autorități ale administrației publice cu competență de specialitate[2].

Pe baza acestui criteriu se realizează structura funcțională a administrației publice.

În baza prevederilor Constituției, în conformitate cu principiul separației puterilor în stat, sistemul administrației publice este de fapt un subsistem al sistemului autorităților publice.

Această idee este reliefată de figurile din Anexa 1 și Anexa 2, figuri redând două organigrame realizate de Departamentul pentru Administrația Publică Locală[3] din cadrul Guvernului României.

---

[1] Vasile Pătulea, *Coordonate juridice de evoluție a instituției descentralizării administrative*, în Revista Dreptul nr. 9/1991.

[2] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 238.

[3] *Ghidul funcționarului public din administrație*, vol. I, Editura Lumina Lex, București, 1996, p. 64-65.

Aşa cum se poate observa în Figura din Anexa 1, structura organizatorică şi funcţională a sistemului autorităţilor administraţiei publice subliniază ideea subordonării autorităţilor care realizează activitatea administrativă a statului sau a colectivităţilor locale faţă de Guvern ca organ al puterii executive care exercită, în baza Legii nr. 37/1990, administraţia publică pe întreg teritoriul ţării.

În doctrină[1] s-a mai propus o organigramă de detaliu a sistemului administraţiei publice privit ca subsistem al sistemului autorităţilor publice din România.

Oricare dintre scheme ar fi analizată se poate observa că în funcţie de criteriul teritorial există autorităţi centrale (Guvernul, ministerele şi celelalte organe centrale ale administraţiei publice), a căror competenţă se întinde asupra întregului teritoriu al ţării, autorităţi teritoriale (serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale) a căror competenţă se întinde asupra unei părţi din teritoriul naţional şi autorităţi locale a căror competenţă se referă la o singură unitate administrativ - teritorială (consiliile locale comunale, orăşeneşti, municipale, judeţene), iar din punct de vedere al criteriului funcţional se pot delimita autorităţi cu competenţă generală care exercită puterea executivă în orice domeniu de activitate (Guvernul, consiliile locale şi primării) şi autorităţi ale administraţiei publice de specialitate, care realizează puterea executivă într-o anumită ramură sau domeniu de activitate (este cazul ministerelor şi al celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice precum şi al serviciilor publice descentralizate ale acestora).

Considerăm că orice structura grafică are un caracter didactic, fenomenele ce se petrec în mod real în administraţie fiind foarte complexe, aceste structuri au meritul de a permite celor interesaţi să îşi creeze o imagine a elementelor de bază din sistem.

Se impun câteva consideraţii în legătură cu componentele concrete ale sistemului organelor administraţiei din ţara noastră.

Guvernul este organul central al puterii executive care organizează realizarea administraţiei publice pe întreg teritoriul ţării şi în toate domeniile de activitate. Guvernul este format din: primul-ministru, miniştri de stat, miniştri şi secretari de stat.

Primul-ministru este desemnat de Preşedintele României, iar componenţa Guvernului se aprobă la propunerea primului-ministru de către Adunarea Deputaţilor şi Senat. Guvernul îşi realizează competenţele prin activitatea deliberativă adoptând hotărâri şi regulamente.

Pentru adoptarea hotărârilor şi regulamentelor, legea cere acordul primului-ministru şi votul deschis al majorităţii simple a membrilor Guvernului. Regulamentele se emit numai în condiţiile în care legea specială prevede aceasta şi numai în legătură cu aplicarea acestei legi. Pentru rezolvarea problemelor urgente, Guvernul îşi constituie un organ executiv format din primul-ministru, ministrul de interne, miniştri de stat, ministrul apărării naţionale, ministrul finanţelor şi ministrul justiţiei.

Pe lângă primul-ministru funcţionează un Consiliu al reformei, relaţiilor şi informaţiilor publice, un Cabinet al primului-ministru şi consilierii acestuia.

Pentru realizarea atribuţiilor ce revin Guvernului funcţionează un Secretariat general condus de Secretarul General al Guvernului, Secretar General care este numit de primul-ministru.

---

[1] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 242, 243.

Secretariatul General este format din funcționari ce îndeplinesc activități legale de pregătire și punere în aplicare a deciziilor Guvernului.

Primul-ministru reprezintă Guvernul în raporturile cu Parlamentul, Președintele, Curtea Supremă de Justiție, Procurorul General, partidele și formațiunile politice și alte organizații de interes național și în relații internaționale.

Ministerele sunt organe centrale ale puterii executive care conduc și coordonează administrația publică în diferite domenii de activitate.

Ministerele îndeplinesc serviciul de conducere și organizare în condițiile stabilite de lege conform fiecărui domeniu. Ele sunt conduse de miniștri, care sunt ajutați de secretari și subsecretari de stat numiți de Guvern, desemnați de primul-ministru și aprobați de Parlament.

2.2.2. Forma de guvernământ

Conceptul de formă de guvernământ desemnează modul de folosire și de organizare a organelor statului, precum și caracteristicile și principiile care stau ca fundament raporturilor dintre acestea, în mod special dintre organul legiuitor și organele executive, inclusiv șeful statului. Forma de guvernământ este determinată de maniera în care sunt desemnați agenții acestei puteri și de modul în care aceștia o exercită[1].

În literatura de specialitate din punct de vedere al formelor de guvernământ se vorbește de monarhii și de republici.

Monarhia este acea formă de guvernământ în care organul care îndeplinește funcția de șef al statului este transmisă, de obicei, ereditar, iar în mod excepțional ocupantul ei este ales pe viață.

În cadrul formei de guvernământ republică, funcția de șef al statului este îndeplinită de o autoritate care poate avea fie caracter unipersonal, fie colegial. Din moment ce acesta este ales pe timp determinat, vom fi în prezența unei forme de guvernământ republicane, indiferent de compoziția acestei autorități.

În literatura juridică de specialitate unii autori, atunci când definesc noțiunile de monarhie și de republică, se călăuzesc după sensul care se dă acestora în practica politică a poporului și nu procedează potrivit unor considerente subiective.

Astfel, Léon Duguit susține că alegerea este în toate cazurile un criteriu al formei de guvernământ republicane. Prin urmare, după părerea lui, chiar dacă șeful de stat este ales pe viață, ar trebui să se considere ca formă a statului republica. În schimb, Jean Dabin, pornind de la ideea că atunci când se cercetează formele de guvernământ problema nu este de a găsi forme istorice, care sunt întotdeauna schimbătoare, ci de a găsi forme logice, crede că ori de câte ori o singură persoană guvernează, indiferent de felul cum este desemnată, este vorba de monarhie, în timp ce atunci când guvernanții sunt în număr de câțiva, avem o aristrocrație, iar atunci când marele număr guvernează avem o democrație.

---

[1] Trebuie să se ia în considerare, în același timp, structura economică și socială a respectivului stat, principiile care stau la baza organizării și funcționării puterii, obiectivele și forțele acesteia, maniera în care societatea se reflectă în puterea și stilul pe care îl imprimă guvernanților. Georges Burdeau, Droit constitutionnel, 2e, Paris, 1988, p. 165-166.

2.2.3. Regimul politic

În ştiinţa dreptului constituţional cercetarea statului, ca instrument principal de conducere a societăţii din punct de vedere al modului de organizare şi de guvernare, abordează existenţa unor diferite forme de stat.

În determinarea formelor de stat pot fi luate în considerare elemente diferite. De exemplu, în funcţie de elementele considerate în cadrul conceptului mai general de formă de stat apar un număr de noţiuni derivate, cum sunt cele de formă de guvernământ, structură de stat şi regim politic.

În situaţia în care caracterizarea modului de organizare şi de guvernare a unui stat se face în funcţie de condiţiile specifice de constituire a anumitor organe ale statului, în special a organului care îndeplineşte funcţia de şef al statului, se abordează forma de guvernământ. Atunci când însă în caracterizarea modului de organizare a unui stat se urmăreşte să se determine dacă este unitar sau dacă este constituit din mai multe state membre, se cercetează forma structurii de stat.

În cazul în care se analizează şi se urmăreşte să se răspundă la întrebarea care sunt metodele prin care se înfăptuieşte puterea de stat, luând în considerare măsura în care drepturile şi libertăţile cetăţenilor sunt asigurate, trebuie să se facă referire la regimul politic al statului.

Regimul politic reprezintă ansamblul instituţiilor, metodelor şi mijloacelor prin care se realizează puterea. Regimul politic are determinări mult mai complexe decât raporturile dintre puteri şi modul lor de organizare, care constituie totuşi un element definitoriu al regimului politic.

Regimul parlamentar utilizează ca bază ideea colaborării puterilor. Este un sistem politic în care separaţia puterilor - presupunând autonomia funcţională a celor trei categorii de organe, îndeosebi a legislativului, şi existenţa unor mijloace specifice de presiune reciprocă - se caracterizează prin supleţe şi dinamism.

Regimul parlamentar este un regim politic în care organul executiv şi organul legislativ, efectiv distincte, sunt ţinute să colaboreze în exercitarea funcţiilor etatice şi dispun de mijloacele politice care le permit să se controleze mutual[1].

Deşi autorităţile publice (în principal Parlamentul şi Guvernul) sunt autonome, ele au zone de interferenţă din punct de vedere funcţional. De exemplu, Guvernul are dreptul la iniţiativă legislativă, dreptul de a participa la lucrările Parlamentului, de a-şi angaja răspunderea politică, dreptul de a demisiona. Pe de altă parte, Parlamentul învesteşte Guvernul, îl poate demite prin moţiunea de cenzură, îi controlează activitatea.

Executivul este bicefal, existând un şef de stat şi un Guvern care, chiar dacă provin din voinţa aceluiaşi Parlament, au un statut diferit. Guvernul, ca organ colectiv şi solidar, nu este subordonat şefului statului şi nu răspunde de activitatea sa în faţa acestuia, ci în faţa Parlamentului, care îl poate demite.

Guvernul se sprijină în activitatea sa pe o majoritate parlamentară provenită din interiorul propriului partid sau pe o coaliţie parlamentară constituită în scopul desemnării Guvernului şi pentru a sprijini activitatea acestuia. Guvernul, prin intermediul şefului statului, poate recurge la disoluţia Adunării, provocând astfel un arbitraj popular, prin organizarea de noi alegeri.

---

[1] C. Debbasch, Y. Daudet, *Lexique de termes juridiques,* Dalloz, Paris, 1981, p. 251.

Șeful statului, în principiu nu răspunde politicește în fața Parlamentului, dar prerogativele pe care le are șeful statului sunt condiționate în exercițiul lor de voința parlamentară, iar actele emise în exercitarea prerogativelor sale sunt supuse contrasemnării primului-ministru.

Parlamentul este singurul ales prin sufragiu universal, el postulându-se astfel în unic reprezentant al națiunii și tot din acest motiv, în autoritate preeminentă față de celelalte autorități.

Regimul prezidențial se bazează pe ideea separării organice a puterilor în stat, dar în același timp și pe colaborarea lor funcțională.

În regimul prezidențial autoritățile publice sunt rigid autonome, practic fără interferențe semnificative, existând o strictă repartizare a atribuțiilor între puterea legislativă și cea executivă.

Cele două puteri sunt independente. Această independență este marcată și prin faptul că, principial, ele nu dispun de instrumente de presiune reciprocă pentru adoptarea deciziilor.

Executivul este monocefal, președintele fiind în același timp șeful statului și șeful Guvernului.

Guvernul nu acționează ca organ colegial și solidar, membrii săi fiind simpli colaboratori ai șefului statului și întru totul subordonați și dependenți față de acesta.

Șeful statului și al guvernului are largi și substanțiale prerogative întrucât el este legitimat prin sufragiu direct sau printr-un grup de electori.

În principiu, Parlamentul nu cenzurează activitatea președintelui, dar nici acesta nu poate provoca dizolvarea Parlamentului.

Un regim constituțional perfect încadrabil în scheme teoretice preelaborate nu există. Problemele practicii constituționale sunt întotdeauna mult mai prolifice decât soluțiile anticipativ și sumar preconizate.

Regimurile mixte sau semi-prezidențiale sunt produsul unor combinații de elemente aparținând unor regimuri politice diferite, în special regimul prezidențial și cel parlamentar.

Având drept criteriu raporturile dintre puteri, regimurile semi-prezidențiale se pot grupa în trei categorii:

a) regimul convențional, în care are preeminență Parlamentul, primul-ministru aflându-se sub conducerea și controlul acestuia;

b) regimul prezidențialist, în care hegemonia aparține președintelui mai ales pentru că majoritatea din organul legislativ și majoritatea constituită ca suport al președintelui sunt concertate;

c) regimuri intermitent prezidențiale, întrucât președintele și primul-ministru își protejează atribuțiile executive, cu intensități variabile și în funcție de circumstanțe.

Regimurile mixte nu reprezintă o categorie omogenă. Fiecare țară prezintă un model propriu.

În România funcționează regimul semiprezidențial. Sub acest aspect Constituția României prezintă câteva elemente de originalitate, ea decretând o republică prezidențială care funcționează, în mare măsură, după regulile esențiale ale republicii parlamentare.

Sistemul românesc se aproprie de cel prezidențial numai prin modalitatea de alegere a președintelui, dar se îndepărtează de acest model de regim sub aproape toate

celelalte aspecte. Ataşându-se regimului parlamentar îi atribuie acestuia o dimensiune în plus, deloc neglijabilă: angajarea răspunderii politice a Preşedintelui prin intermediul Parlamentului.

2.3. Principiul separaţiei puterilor

Separaţia puterilor în stat este considerată o condiţie a existenţei statului de drept.

Originea teoriei separaţiei puterilor în stat se află în antichitate la istoricii Herodot şi Tucidide, la filosofii Platon şi Aristotel, la scriitorii Eschil şi Sofocle[1].

Pentru prima dată problema separaţiei puterilor în stat a fost cu claritate formulată de John Locke, preocuparea sa pornind de la necesitatea practică a moderării forţei puterilor statului. Locke considera că în stat există trei puteri[2]: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea confederativă. El nu diferenţiază o putere judecătorească fiind de părere că aceasta depinde de puterea legislativă, dar distinge patru funcţiuni ale statului, dintre care una este funcţia jurisdicţională.

În ceea ce priveşte puterea confederativă o defineşte ca fiind: „o putere pe care o putem numi naturală, deoarece ea corespunde unei facultăţi pe care o avea în mod natural fiecare om înainte de a intra în societate. Această putere cuprinde dreptul de pace şi de război, cel de a forma ligi şi alianţe şi de a purta tot felul de negocieri cu persoanele şi comunităţile străine statului".

John Locke în lucrarea sa „Essay on Civil Gouvernement" (1960) argumentează astfel necesitatea transpunerii în practică a acestui principiu: „Tentaţia de a pune mâna pe putere ar fi prea mare, dacă aceleaşi persoane care au puterea de a face legile ar avea în mâini şi puterea să le execute, căci ar putea să se scutească de a se supune legilor pe care ele le fac".

Necesitatea asigurării libertăţii individului în faţa puterilor publice l-a determinat pe Montesquieu să reia tema separaţiei puterilor în stat şi să propună ca soluţie prin care să se apere libertatea individuală controlul reciproc al puterilor.

În opera lui Montesquieu nu apare in terminis „principiul separaţiei puterilor în stat", dar cum a remarcat Eisenmann[3] - unul dintre cei mai profunzi exegeţi ai operei filosofului iluminist francez - încredinţând trei funcţii etatice la autorităţi sau grupuri de autorităţi absolut distincte şi independente, adică la trei autorităţi sau grupuri de autorităţi perfect separate în toate privinţele (funcţional, personalmente şi materialmente) Montesquieu şi-a subsumat schema unei singure idei: ideea sau principiul separaţiei puterilor în stat.

Principiul separaţiei puterilor în stat a devenit o dogmă a democraţiilor liberale şi garanţia esenţială a securităţii individului în raporturile cu puterea. Conform acestui principiu, statul are de îndeplinit trei funcţii[4]:

- edictarea regulilor generale - funcţia legislativă;

---

[1] Gheorghe Zaharia, *Drept administrativ român,* Editura Ankarom, Iaşi, 1998, p. 23.

[2] Dan Claudiu Dănişor, *Drept constituţional şi instituţii politice,* Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1997, p. 273.

[3] Charles Eisenmann, *LâEsprit des lois et la separation des pouvoirs,* în Cahiers de philosofie politique, Editura OUSIA, nr. 2-3, 1984 - 1985, p. 3.

[4] M. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique,* Editura Dalloz, Paris, 1982, p. 156.

♦ aplicarea sau executarea acestor reguli, adică funcția executivă;

♦ rezolvarea litigiilor care apar în procesul aplicării legilor - funcția jurisdicțională.

Exercițiul fiecărei funcții aparține unei puteri, deci rezultă existența unei puteri legislative, unei puteri executive și unei puteri judecătorești.

Montesquieu elaborând teoria separației puterilor în stat a și condensat-o în maxima ce a devenit o sublimă speranță: „Le pouvoir arrête le pouvoir". Mai exact, Montesquieu arată că puterile în stat sunt: „puterea legislativă, puterea executivă a lucrurilor care depind de dreptul ginților și puterea executivă a celor care depind de dreptul civil"[1], adică puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, aceste puteri fiind definite în raport cu funcțiile statului.

În concepția lui Montesquieu fiecare putere trebuia atribuită unui organ sau sistem de organe independent, astfel încât, fiecare organ sau sistem de organe desfășurându-și activitatea în limitele funcției de stat care corespundea puterii căreia el îi aparținea, se realiza practic un control reciproc al celor trei puteri din stat și se evitau abuzurile.

Montesquieu scria[2]: „Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ei ai nobililor, fie ei ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a duce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari".

Practic, în concepția gânditorului francez, era exclus cumulul puterilor.

Odată cu evenimentele Revoluției franceze (1789) s-a extins concepția conform căreia fiecare putere este „o parte a suveranității, reprezentanții primind de la națiune, prin delegare, puterea legislativă, puterea executivă și cea judecătorească, pe care le exercită fără amestecul celorlalte puteri și fără să poată acționa asupra acestora, în mod discreționar, suveran"[3].

Acest mod de a înțelege principiul separației puterilor în stat - ca o delimitare absolută, rigidă a puterii legislative, puterii executive și puterii judecătorești - nu mai este de actualitate.Cu privire la acest aspect s-au exprimat și alți autori[4].

Un prim argument este acela că puterea de stat este unică și indivizibilă, ea aparținând unui singur titular - poporul. Se deduce deci că este neindicat a se utiliza formularea „împărțirea puterilor", eventual putându-se vorbi de împărțirea sau distribuirea funcțiilor pe care le implică exercitarea puterii.

Un alt argument are drept fundament ideea că utilizând conceptul „separarea puterilor în stat" se intră în contradicție cu principiul indivizibilității suveranității, căci, admițând existența mai multor „puteri" distincte și independente, ar trebui să admitem și posibilitatea constituirii unor „cote-părți" de suveranitate care ar urma să se atribuie fiecăreia dintre puteri.

---

[1] Montesquieu, *Oeuvres complétes. L'Intégrale,* Edition du Seuil, 1964, p. 586, Cartea XI, cap. VI, din De Lâ Esprit des lois.

[2] Idem.

[3] Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 274.

[4] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel,* Editura Dalloz, Paris, 1988, p. 187; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Editura Nemira, București, 1996, vol.I, p. 43-44; Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. I și II, Editura Europa Nova, București, 1996.

Apariţia partidelor politice în forma lor modernă a determinat mutaţii în înţelegerea principiului separaţiei puterilor în stat. Practic, în contemporaneitate în majoritatea sistemelor constituţionale problema reală nu este aceea a separării puterilor şi a echilibrului dintre acestea, ci aceea a raportului dintre majoritate şi minoritate, dintre guvernanţi şi opoziţie.

În înţelegerea modernă a principiului separaţiei puterilor în stat trebuie să se ţină seama şi de faptul că funcţiilor tradiţionale (funcţia legislativă, funcţia executivă, funcţia judecătorească) li se adaugă altele noi ale organelor legislative, executive şi judecătoreşti (funcţia directoare şi cea de deliberare a Parlamentului, funcţia de control a legislativului asupra executivului etc.), apărând aşa-numitele „zone-mixte" între autorităţile statului şi anumite instituţii noi cum sunt Curtea Constituţională şi Avocatul poporului.

Delimitarea dintre puteri, mai ales între puterea legislativă şi puterea executivă, este absolut convenţională atâta timp cât, pe de o parte, Parlamentul însuşi „execută" sau „aplică" legea (de exemplu aplicarea Constituţiei prin emiterea de legi ordinare), iar pe de altă parte, ramura executivă a organelor statului desfăşoară ea însăşi o activitate normativă.

Separaţia puterilor în stat în accepţiunea clasică are drept criteriu rolul organelor etatice în raport cu legea, mai exact faptul că unele o creează, altele o aplică şi altele rezolvă litigiile. Această abordare priveşte superficial realitatea. Afirmaţia se bazează pe faptul că într-o asemenea concepţie întreaga activitate a statului este redusă la emiterea, aplicarea şi garantarea respectării regulilor de drept în timp ce activitatea statală este un fenomen complex, cu aspecte delicate de nuanţă, ceea ce evident depăşeşte schemele teoretice preelaborate.

În înţelegerea modernă a principiului separaţiei puterilor în stat trebuie avut în vedere şi următorul aspect: este absurd să se creadă că funcţia legislativă se află în echilibru cu funcţia executivă, că „a face legea" este identic cu „a o executa". Executarea legii este prin definiţie subordonată legiferării, iar dacă între cele două funcţii există raporturi ierarhice, atunci şi între organele care îndeplinesc respectivele funcţii sunt aceleaşi raporturi.

Un aspect important care trebuie evidenţiat într-un asemenea context este acela că separarea puterilor în stat nu poate fi concepută sub forma opoziţiei dintre acestea, pentru că o asemenea concepţie este de natură să paralizeze activitatea statului.

De altfel, examinându-se atent sistemul preconizat de Montesquieu nu se poate ajunge decât la o concluzie: acest sistem este în întregime opus celui al separării pentru că Montesquieu a pornit de la un trinom - putere legiuitoare, putere executivă, putere judecătorească - dar a sfârşit, surprinzător şi regretabil, cu un binom, întrucât în concepţia sa autoritatea judecătorească nu avea o pondere mare.

Teoria clasică a separaţiei puterilor în stat nu rezolvă o problemă fundamentală unui regim politic: garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti de către guvernanţi impune nu numai găsirea unei soluţii optime de organizare a puterilor în stat, ci şi elaborarea unei carte a drepturilor şi libertăţilor pe care cetăţenii să o poată impune guvernanţilor. Dezechilibrul cantitativ între partea de organizare a puterilor şi partea de garantare a drepturilor conduce, aşa cum spunea Rousseau, la o schimbare calitativă a noţiunii de constituţie, sensul modern al acesteia fiind acela de cartă a drepturilor şi libertăţilor.

Viciul fundamental al teoriei separației puterilor în stat a fost sesizat de Rousseau, printr-o violentă și spirituală diatribă: neputându-se diviza suveranitatea în principiul ei, iat-o divizată în obiectul ei.

În concluzie, dacă se admite indivizibilitatea suveranității, logica elementară conduce pe cale de consecință la imposibilitatea admiterii divizibilității puterii.

Constituția României nu utilizează cuvântul „separație" care poate duce la o interpretare a termenului exclusivistă, rigidă, ea consacrând „echilibrul" sau „conlucrarea puterilor în stat".

Așa cum se arată în literatura de specialitate „de vreme ce puterea politică nu este decât una, iar funcționarea mecanismului etatic în care aceasta este organizată, încă din perioada interbelică, a depășit cadrul rigid al «trinității puterilor», continuarea în Constituție a limbajului clasic referitor la separația celor trei puteri ar fi însemnat să se promoveze o terminologie fără fond teoretic"[1].

În literatura juridică[2] se consideră mai apropiată de realitate formularea „principiul separației puterilor, al egalității, cooperării și controlului reciproc al acestora" și ca principal argument în susținerea acestei teorii poate fi adus însuși modul de reglementare de către Constituția României a problemei puterilor din stat.

Constituția României în Titlul III - Autoritățile publice - consacră puterile existente în stat sub forma:

- capitolul I - Parlamentul (art. 61 - 79) - face referire la puterea legislativă;
- capitolul al II-lea - Președintele României (art. 80 - 101)
- și capitolul al III-lea - Guvernul (art. 102 - 110) - fac referire la executiv;
- capitolul al VI-lea - Autoritatea judecătorească (art. 124 - 134) - consacră puterea judecătorească.

Conform Constituției, între Parlament și Executiv se stabilesc relații de conlucrare, după cum urmează:

- Parlamentul primește jurământul Președintelui (art. 82);
- Parlamentul poate prelungi mandatul Președintelui în caz de război sau catastrofă (art. 83);
- Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a șefului statului pentru înaltă trădare (art. 96);
- Parlamentul ascultă mesajele Președintelui (art. 88);
- Parlamentul ratifică tratatele internaționale încheiate de șeful statului (în condițiile art. 91);
- Parlamentul aprobă declararea de către șeful statului a mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate (art. 92);
- Parlamentul încuviințează instituirea stării de asediu sau de urgență (art. 93);
- Parlamentul poate suspenda din funcție Președintele României în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care acesta a încălcat prevederile Constituției (art. 95);
- Parlamentul stabilește indemnizația și celelalte drepturi ale șefului statului (art. 101);

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura Nemira, București, 1996, vol. I, p. 43-44.

[2] Valerică Dabu, *Responsabilitatea juridică a funcționarului public*, Rezumat al tezei de doctorat, București, 1998, p. 4.

- Parlamentul acordă votul de încredere asupra programului şi întregii liste a Guvernului (art. 110 şi art. 113);
- Parlamentul poate cere informaţii şi documente Guvernului (art. 111);
- prin senatori şi deputaţi se formulează întrebări şi se adresează interpelări (art. 112);
- Parlamentul apreciază asupra răspunderii politice a Guvernului, putând cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, în condiţiile art. 109;
- Parlamentul abilitează Guvernul pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, conform art. 115 din Constituţie (delegarea legislativă);
- calitatea de parlamentar este compatibilă cu cea de membru al Guvernului;
- Preşedintele României promulgă legile putând cere o singură dată reexaminarea legii (art. 77);
- Preşedintele poate dizolva Parlamentul în condiţiile prevăzute de art. 89;
- Guvernul are iniţiativă legislativă (art. 74);
- Guvernul poate solicita adoptarea în procedură de urgenţă a proiectelor sau propunerilor legislative (art. 75);
- Guvernul îşi poate angaja răspunderea în faţa Parlamentului asupra unui program, unei declaraţii de politică generală sau unui proiect de lege (art. 114), acestea considerându-se aprobate dacă Guvernul nu este demis în condiţiile art. 114 alin. 2 şi art. 113;
- pe baza şi în vederea executării unei legi, Guvernul emite hotărâri sau alte acte cu caracter normativ.

În ceea ce priveşte raporturile dintre puterea legislativă şi puterea judecătorească se impune precizat că principiul constituţional consacrat de art. 124 din Constituţia României, principiu conform căruia „judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii", nu exclude existenţa unor raporturi între cele două puteri cum ar fi faptul că organizarea şi funcţionarea instanţelor judecătoreşti se realizează potrivit legii (art. 73 alin. 3 lit. l, art. 126, art. 129 din Constituţie), deci Parlamentul este acela care stabileşte prin lege competenţe şi proceduri pentru instanţele judecătoreşti.

Există interferenţe şi între executiv şi puterea judecătorească.

Astfel, în condiţiile art. 125 şi art. 134 din Constituţie, judecătorii şi procurorii se numesc de către Preşedintele României.

Principiul separaţiei puterilor în stat, ca principiu de bază al unui regim politic real democratic, se referă la separaţia puterilor ca activităţi statale, puterile fiind separate prin faptul că ele se desfăşoară separat, distinct una de cealaltă, fiecare având specificul său, dar în realitatea socio-politică se poate observa că, între puterile publice există legături din punct de vedere organizatoric şi funcţional, mai exact colaborări şi determinări reciproce.

Sub aspect organizatoric legătura este dată de faptul că unele organe de stat participă la constituirea celorlalte (de exemplu Parlamentul aprobă componenţa Guvernului), iar sub aspect funcţional legătura se referă la colaborări de genul: constituţionalitatea legilor votate de Parlament este controlată de Curtea Constituţională sau activitatea Guvernului poate fi analizată de către Parlament.

Forma modernă a principiului separației puterilor în stat presupune[1] autonomizarea autorităților publice, partajarea funcțiilor care revin acestora, instituirea unor mijloace de colaborare și control mutual, toate acestea în ambianța unei autentice și reale autonomii.

Înscrierea principiului separației puterilor în stat în constituții a apărut abia în secolele al XVIII- lea și al XIX - lea și chiar și atunci foarte rar.

În contemporaneitate, principiul rezultă implicit din cele mai multe din constituții, rar fiind înscris explicit. În ceea ce privește aplicarea acestui principiu în țara noastră se impune precizat că[2] până la Regulamentele Organice, dată fiind situația politică a Țărilor Române, nu s-a putut vorbi despre existența unui regim al separației puterilor în stat, întrucât domnul concentra în mâinile sale întreaga putere și uza nelimitat de ea.

În Proiectul de Constituție a Moldovei din 1822 se contura vag principiul separației puterilor în stat, mai exact separarea puterii legislative de puterea executivă. Regulamentele Organice au prezentat confuz separația puterilor în stat.

Constituția de la 1866 a proclamat suveranitatea națiunii ca singură origine a puterii sociale și a împărțit puterea socială în trei puteri publice: executivă, legislativă și judecătorească, principii preluate și de Constituția de la 1923. Un regres s-a înregistrat prin Constituția din 1938 care prevedea că „regele este capul statului", puterea legislativă se exercită de către Rege prin Reprezentanța Națională care se compunea din Senat și Adunarea Deputaților și consfințea principiul iresponsabilității regelui („Nici tribunalele, nici Parlamentul, nici altcineva particular sau autoritate publică nu pot chema la răspundere în justiție pe suveran").

Începând cu Constituția din 13 aprilie 1948, ca urmare a faptului că România a devenit un stat cu un regim politic totalitar, principiul separației puterilor în stat a rămas doar o prevedere formală.

Prin Constituția aprobată prin referendum, la 8 decembrie 1991, în România a fost reinstaurat statul de drept. În consecință, așa cum se arată în art. 2 din legea fundamentală, unicul titular al puterii este poporul român. Constituția României evitând cuvântul „separație" care poate duce la o interpretare a termenului exclusivistă, rigidă, consacră „echilibrul" sau „conlucrarea puterilor în stat".

Subsecțiunea 3
Noțiunea de putere executivă

Montesquieu distingea trei tipuri de putere: legislativă, executivă și judecătorească.

Puterea executivă reprezintă o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și de funcția judecătorească. În această funcție a statului sunt reunite atribuții care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte, cum ar fi[3]: definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare înfăpturii acestei politici, adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor

---

[1] Iulian Nedelcu, *Elemente ale contenciosului constituțional și administrativ în statul de drept*, Editura Europa, Craiova, 1997, p. 43.

[2] A se vedea Iulian Nedelcu, *op. cit.*, p. 155-158.

[3] Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 342; Ioan Alexandru - coordonator, Alexandru Negoiță, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ion Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 15.

necesare funcţionării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, dispunerea teritorială a forţelor armate şi a celor de poliţie, conducerea relaţiilor internaţionale. Aceste atribuţii se exercită de un executiv monocratic, de un executiv colegial sau de un executiv ce exprimă o combinaţie a primelor două tipuri.

Unii autori de drept administrativ înlocuiesc noţiunea de executiv cu cea de funcţie administrativă, considerând-o ca una din cele trei funcţii ale statului, alături de funcţia legislativă şi de funcţia jurisdicţională[1].

Specialiştii de drept constituţional consideră că funcţia executivă a statului nu se confundă cu autorităţile care exercită puterea executivă, în timp ce specialiştii în drept administrativ consideră că administraţia de stat şi executivul reprezintă o unitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întregul conţinut al funcţiei executive.

În sensul cel mai general, termenul executiv sau putere executivă desemnează acea funcţie a statului care asigură executarea legii, cuprinzând activităţi extrem de diverse.

Din punct de vedere structural[2], executivul se subsumează autorităţilor publice care exercită funcţia executivă şi nu se confundă cu administraţia publică.

3.1. Executivul monocratic

Regimurile pluraliste şi liberale promovează democraţia. Din punct de vedere instituţional, democraţia readuce în prim plan principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat. Gradul de separare şi de colaborare a puterilor este cel care face distincţia între:

- separaţia rigidă a puterilor care se caracterizează prin independenţa ce o dă executivului faţă de legislativ, dar şi prin colaborarea promovată între acestea prin intermediul şefului statului: regimul prezidenţial;
- separaţia suplă a puterilor care se caracterizează printr-o colaborare a puterilor legilativă şi executivă, cea dintâi fiind dotată cu mijloace de acţiune şi de presiune: regimul parlamentar;
- regimul semiprezidenţial a apărut ca rezultat al combinării primelor două regimuri, astfel atât puterea legislativă, cât şi cea executivă au organe care emană de la popor, care sunt dotate cu legitimitate directă din partea celui care deţine suveranitatea. Acest regim nu promovează superioritatea unei puteri faţă de cealaltă, dar de cele mai multe ori cade în extrema promovării şefului statului, chemat să asigure echilibrul puterilor, chiar dacă acesta este parte a puterii executive, de aceea de cele mai multe ori se transformă în regim prezidenţial.

• Regimul separaţiei rigide a puterilor

Separaţia absolută sau rigidă a celor trei puteri caracterizează, îndeosebi, regimurile prezidenţiale.

Constituţia este cea care stabileşte departajarea netă a puterilor. Pentru o analiză teoretică a sistemului, are relevanţă îndeosebi departajarea puterii legislative de cea executivă. în sistemele politice prezidenţiale, modalităţile de interacţiune a celor două structuri guvernante sunt mai puţin numeroase şi mai puţin complexe decât în regimurile

[1] André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 229.
[2] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 17.

politice parlamentare. Desigur, există o anumită colaborare între executiv și Parlament, dar aceasta este limitată și de cele mai multe ori câștigul de cauză revine executivului.

În epoca contemporană, în afara Statelor Unite ale Americii, care au fundamentat în doctrina constituțională și instituționalizat pentru prima oară sistemul prezidențial, de asemenea, au adoptat acest regim și statele Americii Latine, precum și unele state africane.

În general, regimurile prezidențiale se caracterizează prin:

- puterea executivă este încredințată prin Constituție președintelui, învestit, totodată, cu largi responsabilități în conducerea generală a statului;
- președintele este ales prin vot universal, egal, direct și secret pentru un mandat a cărui durată variază de la un sistem constituțional la altul (4 ani în Statele Unite ale Americii, 7 ani în Turcia etc);
- procedura alegerii președintelui este, din punct de vedere al reprezentativității, similară cu cea prevăzută pentru alegerea Parlamentului. În acest fel, președintele deține o poziție egală cu cea a Parlamentului în ceea ce privește reprezentarea națiunii;
- președintele nu poate dizolva Parlamentul, iar acesta nu-l poate revoca sau demite pe președinte. Imposibilitatea revocării mandatului președintelui nu înlătură posibilitatea punerii sub acuzare a șefului statului pentru anumite fapte și potrivit unei anumite proceduri. Cu toate acestea, spre exemplu, în regimul Statelor Unite, președintele dispune de un drept de veto legislativ;
- miniștrii nu răspund politic pentru activitatea guvernamentală pe care o desfășoară în fața Parlamentului.

Practica regimului prezidențial a demonstrat capacitatea puterilor executivă și legislativă de a colabora, dar riscurile de conflict sunt numeroase și nu există un mod instituțional de rezolvare a acestora așa cum există în regimul parlamentar.

În acest sens, se poate spune că regimul executivului monocratic sau monist reprezintă o reminiscență a antichității imperiale și a absolutismului monarhic, adaptată la regulile constituționale. Astfel, apariția teoriei separației puterilor în stat, mai înainte în Anglia și apoi în Franța, a dus la transformarea monarhiei absolute în monarhie limitată și la găsirea, mai apoi, a formelor executivului supus regulilor democrației parlamentare. Este demn de subliniat că în trecerea de la monarhia absolută la cea limitată de Constituție, monarhul și-a pierdut în bună măsură atotputernicia atribuțiilor, lui revenindu-i exercitarea în exclusivitate a funcției executive, în concurență cu cea legislativă, la a cărei exercitare participă alături de Parlament. Acest model este valabil și astăzi în multe state, dar în unele rolul monarhului a devenit aproape formal[1].

Monocrația executivului contemporan cunoaște cea mai rigidă expresie a separației puterilor în stat în regimurile politice prezidențiale. În aceste regimuri politice, executivul este redus la președintele statului sau al țării, acesta fiind responsabil de aplicarea sau de executarea legii[2].

Regimul prezidențial nu se cantonează numai în jumătatea de nord a continentului american. Din această arie geografică modelul prezidențial s-a extins în state sud-americane, africane și, de curând, prin adoptarea Constituției Rusiei, el a pătruns și în

---

[1] Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 67.

[2] Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, 1988, p. 203.

această parte a lumii. Ceea ce este important de reținut este faptul că în statele care s-au inspirat din regimul prezidențial american, a apărut, alături de președintele republicii, Guvernul, dar această inovație instituțională nu modifică natura regimului politic, datorită competențelor pe care le are președintele în formarea și funcționarea acestei componente a executivului. În multe din aceste state, modelul american a fost deformat, transformându-se în regim politic prezidențial[1].

3.2. Executivul dualist

Executivul dualist reprezintă o structură caracteristică, în primul rând, regimurilor parlamentare în cadrul cărora funcția executivă este încredințată unei persoane și unui organ colegial, care au atribuții pe care le exercită în mod relativ autonom; persoana îndeplinește funcția de șef de stat, iar organul colegial poartă denumirea de cabinet ministerial. Prin natura sa, executivul dualist comportă nuanțări de la stat la stat și, în cadrul aceluiași stat, în funcție de natura concretă a raporturilor dintre șeful statului și organul colegial.[2]

În afara colaborării armonioase și a echilibrului între puterea legislativă și cea executivă, regimul parlamentar se caracterizează prin:

- alegerea președintelui republicii de către Parlament. Această trăsătură este evidentă, desigur, doar în formele de guvernământ republicane;
- răspunderea politică a membrilor Guvernului și a acestuia în întregul său față de Parlament. Membrii Parlamentului sunt cei care aleg, printr-un sufragiu direct cu majoritate, Guvernul;
- învestirea șefului statului (monarh sau președinte de republică) cu atribuții limitate privind conducerea efectivă. Șeful Statului nu-și asumă o răspundere politică, putând însă să fie sancționat, potrivit unei proceduri speciale, doar pentru anumite fapte: înaltă trădare, violarea Constituției și a legilor;
- prerogativele constituționale conferite executivului ca în anumite condiții, prevăzute expres și limitat în legea fundamentală, să dizolve Parlamentul. Dizolvarea Parlamentului nu este, însă, o sancțiune aplicată acestuia, ci o cale de rezolvare a unui conflict. În general, actorii politici, Șeful Statului, Parlamentul (președinții celor două Camere, liderii grupurilor parlamentare), șefii de partide - dețin instrumentele politice și juridice pentru a preveni crizele și misiunile sociale, stările conflictuale generate de inapetența sau chiar refuzul unei părți de a colabora sau de a fi cooperantă în căutarea unei soluții constituționale pentru rezolvarea unei anumite probleme. În ultimă instanță, se poate recurge la noi alegeri generale pentru formarea unui nou parlament și a unei noi echipe guvernamentale.

În practica juridică sunt întâlnite diferite variante de regim parlamentar, mai mult sau mai puțin depărtate de modelul original. Referindu-se la această diversitate, profesorul Charles Cadoux consideră pe bună dreptate că mecanismele constituționale, tradițiile naționale și jocul partidelor politice explică diferențele, adesea profunde, în funcționarea parlamentarismului.

---

[1] Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 70
[2] Idem.

Prin simplificare metodologică, pot fi identificate următoarele trei posibilități instituționale de deformare a modelului clasic de regim parlamentar:

- preponderența câștigată de guvern, într-o evoluție constituțională îndelungată față de parlament. Caracteristica acestei „deformări", sau resortul constituțional al funcționării unui asemenea regim, constă în prerogativa guvernului de a organiza alegeri parlamentare anticipate în caz de divergență cu parlamentul sau al imposibilității de rezolvare a unei probleme de interes major. Noul parlament, ca și noul guvern care va fi format potrivit rezultatelor alegerilor anticipate, vor încerca să iasă din impasul ce a blocat actorii politici precedenți;

- preponderența parlamentului asupra executivului.

În sistemul constituțional francez, parlamentul a avut un rol precumpănitor față de puterea executivă în timpul celei de a III-a și a IV-a Republici (între 1875-1958). Acest regim este cunoscut, așa cum am arătat deja, și sub numele de „regim de adunări". Reacția la acest model nu a întârziat să apară, cel puțin în doctrină. Astfel, s-a conturat teoria „parlamentului raționalizat", care tinde să diminueze, să raționalizeze atribuțiile forului legislativ și să rebalanseze raporturile între parlament și executiv;

- întărirea prerogativelor șefului statului. Această deformare a modelului parlamentar teoretic, este generată de intenția șefului statului de a depăși condiția sa de organism constituțional lipsit de putere efectivă și practic iresponsabil din punct de vedere politic. Prin urmare, se atribuie acestuia instrumente politico-juridice, grație cărora Șeful Statului își poate impune voința față de parlament. El rămâne, în continuare, iresponsabil din punct de vedere politic, dar încetează să fie o piesă de decor constituțional.

Profesorul Charles Cadoux identifică trei modalități de realizare a unei preponderențe a șefului statului:

- stabilirea unei duble responsabilități a guvernului: față de parlament, dar și față de Șeful Statului, care, însă, nu se subordonează puterii legislative;

- menținerea responsabilității guvernului față de parlament, concomitent cu învestirea cu puteri reale a șefului statului ales prin sufragiu universal și direct. Șeful Statului deține o forță deosebită, se bucură de prestigiu național și este arbitru al celorlalți actori politici. În doctrină, acest regim este denumit, de mulți autori, „regim prezidențialist", „prezidențialism raționalizat". Se consideră că sistemul constituțional francez actual a pus în practică acest sistem;

- asumarea de către Șeful Statului a funcției de premier (executivul monocefal), dar supunerea acestuia unui control politic exercitat de parlament. Acest sistem caracterizează unele sisteme constituționale africane care tind spre un sistem sau un regim politic prezidențial[1].

[1] Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, vol. I , Cujas Paris 1973 p. 303-304.

Secţiunea 2
Administraţia Publică - obiect de studiu al dreptului administrativ

Subsecţiunea 1
Definirea Administraţiei Publice

1.1. Noţiunea de Administraţie Publică

Literatura de specialitate oferă variate interpretări noţiunii de administraţie publică. Etimologic, termenul administraţie îşi are originea în limba latină rezultând din compunerea prepoziţiei ad cu substantivul minister, cuvântul rezultat, administer, însemnând într-o traducere ad literam - slujitor, executant.

Astfel, în limba latină prima semnificaţie a cuvântului administraţie era aceea de activitate subordonată, activitate a celui supus.

Într-o opinie, administraţia era înţeleasă ca fiind „acţiunea de a administra, de a conduce afacerile publice sau private, de a gestiona bunurile" sau „putere administrativă" ori „ştiinţă şi artă de a guverna în stat". Prin acelaşi termen, în aceeaşi perioadă, se înţelegea „ansamblu de funcţionari (angajaţi) dintr-o anumită ramură a unui serviciu public". În acelaşi context administraţia publică reprezenta „ansamblul puterilor însărcinate cu executarea legilor"[1].

Termenul administraţie într-o altă opinie era definit prin[2] „totalitatea organelor administrative ale unui stat" sau „secţie a unei instituţii însărcinată cu administrarea acelei instituţii". Cu toate că definiţia este cuprinsă într-un dicţionar apărut în Editura Academiei, sintagma „administraţie publică" nu este definită (deşi literatura juridică din perioada interbelică şi cea din perioada de după cel de-al doilea război mondial a tratat pe larg semnificaţiile acestei noţiuni), ci singura noţiune căreia i se încearcă o definire este aceea de „administraţie de stat". Prin acest concept dicţionarul recomanda cititorilor să înţeleagă o „formă de activitate (executivă şi de dispoziţie) a statului pentru realizarea funcţiilor sale" sau „totalitatea organelor de stat prin care se desfăşoară această activitate"[3].

---

[1] Nouveau Petit Larousse illustré, *Dictionnaire encyclopédique,* Paris, Librairie Larousse, 1926, p. 5.

[2] *Dicţionarul explicativ al limbii române,* Editura Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1998, p. 13.

[3] Idem.

În lucrarea „Dicţionar de Drept constituţional şi administrativ", apărut la Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică din Bucureşti, în 1978, la pagina 29 administraţia de stat este definită ca „activitate ce se desfăşoară pentru îndeplinirea funcţiilor statului şi a sarcinilor organelor administraţiei de stat; se caracterizează prin sfera largă a sarcinilor ce-i revin (politice, economice, social - culturale şi administrativ - gospodăreşti), prin caracterul concret şi operativ (realizând atât operaţii materiale – tehnice, cât şi acte juridice, care nu sunt numai acte administrative, ci şi acte de drept civil, de dreptul muncii etc.), precum şi prin metoda de atragere a tuturor factorilor sociali, calificaţi la înfăptuirea ei (organele statului, organizaţiile economice, întreprinderile şi instituţiile de stat, organizaţiile obşteşti, şi masele de cetăţeni)".

În lucrarea „Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei" a autorilor Antonie Iorgovan şi Valentina Gilescu (Tipografia Universităţii Bucureşti, 1986), la pagina 23 s-a formulat definiţia: „Administraţia de stat este acea formă de manifestare a fenomenului administrativ, care constă în conducerea executării şi executarea efectivă a legilor, inclusiv prin realizarea de servicii publice, precum şi a celorlalte acte ale organelor de stat, îndeplinită de organele administraţiei de stat, în realizarea puterii de stat".

Așa cum se arată și în literatura de specialitate[1] în literatura juridică românească, asemeni celor petrecute în întreaga Europă de Est după cel de al doilea război mondial și până în 1989, discuțiile cu privire la noțiunea de administrație de stat au fost concentrate pe următoarele direcții principale:

a) corelația dintre formele fundamentale de realizare a puterii de stat și categoriile de organe de stat;

b) calificarea activității economice (implicit a structurilor care o realizează) în raport cu activitatea administrativă;

c) raportul dintre caracterul de activitate juridică al administrației de stat și caracterul acesteia de activitate politică;

d) obiectul de cercetare al dreptului administrativ, respectiv al științei administrației.

În ceea ce privește noțiunea de administrație publică, se impune precizat că în ambele accepțiuni[2] aceasta este mai cuprinzătoare și nu se confundă cu „administrația de stat" întrucât conceptul de administrație publică se referă nu numai la guvern și ministere, respectiv la activitatea lor în domeniul aplicării legii, ci și la activitatea respectiv la structura organizatorică prin intermediul căreia se organizează aplicarea și se aplică legea la nivelul unităților administrativ - teritoriale în conformitate cu principiul autonomiei locale și al descentralizării administrative, aplicabile într-un stat de drept.

Astfel, s-a apreciat că administrația constituie ansamblul organismelor care sub autoritatea Guvernului sunt chemate să asigure multiplele cerințe ale interesului general, care incumbă statului[3]. Mai sunt întâlnite și alte accepțiuni ale noțiunii de administrație publică:

- activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor și a celorlalte acte ale organelor statului, îndeplinită de acestea, prin realizarea puterii de stat, în scopul dezvoltării societății[4];
- ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice[5].

Noțiunea de administrație publică este analizată și prin raportarea la alte noțiuni, cum ar fi: autoritate administrativă, putere publică, serviciu public, organ administrativ.

În această ordine de idei, constatăm că profesorul Anibal Teodorescu folosește conceptul de putere publică, pe care îl definește a fi[6] puterea pe care o are statul de a comanda tuturor indivizilor ce intră în compunerea populației sale, unită cu aceea de a nu recunoaște pe teritoriul său nici o altă voință venită din afară.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, București, 1996 p. 7.

[2] Noțiunea de administrație publică poate fi întâlnită în două accepțiuni: a) ca activitate de organizare a executării sau de executare în concret a legii; b) sistemul organizatoric prin care se realizează organizarea executării sau executarea legii.

[3] Jean Marie Auby, Robert Ducos - Adèr, *Istitutions administratives*, Editura Dalloz, 1966, p. 2

[4] Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 7.

[5] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 79.

[6] Anibal Teodorescu, *Tratat elementar de drept administrativ*, vol. I, Ediția a II-a, București, 1929, p. 113.

Profesorul Constantin Rarincescu[1] utilizează noţiunea de funcţie administrativă, despre care apreciază că înseamnă asigurarea funcţionării continue şi regulate a serviciilor publice administrative, care constituie, în totalitatea lor, administraţia unui stat.

Un alt autor[2] apreciează că administraţia cuprinde activitatea statului reglementată de lege. Lipsa reglementării prin lege face, aşadar, ca un act precum cele diplomatice, de comandament militar şi decretele-legi să nu reprezinte, aşa cum a concluzionat autorul, activităţi administrative.

În ceea ce ne priveşte subscriem la definiţia formulată de profesorul Antonie Iorgovan, care alăturând cele două accepţiuni ale noţiunii de administraţie publică (cea formal-organică şi cea material-funcţională) redă trei elemente fundamentale ale administraţiei publice:

- subiectele care realizează administraţia publică din sfera autorităţilor publice;
- conţinutul administraţiei publice;
- scopul administraţiei publice.

Între administraţia publică şi evoluţia societăţii omeneşti există o legătură indisolubilă, întrucât însăşi noţiunea de societate umană nu-şi are continuitate fără cea a administraţiei.

Maurice Doublet[3] spunea: „Trebuie (...) a adapta fără încetare administraţia evoluţiei progresului material şi aspiraţiilor cetăţenilor".

După cum s-a apreciat în literatura de specialitate[4] este incontestabil, că pe orice treaptă a dezvoltării sale sociale, administraţia însoţeşte şi analizează toate eforturile umane, manifestându-se cu necesitate în forma de organizare grupală a societăţii: familie şi alte formaţiuni comunitare (triburi, sate, oraşe), până la formaţiunile politico-sociale.

Stabilirea funcţiilor publice, a dărilor şi a modului de percepere a acestora, precum şi stabilirea altor raporturi sociale care interesează guvernarea au reprezentat tot atâtea modalităţi efective de realizare a administraţiei.

S-ar putea spune că „a administra" se poate confunda cu „a organiza", „a conduce", plecând şi de la faptul că se folosesc concepte ca: „administrarea justiţiei" sau „organizarea activităţii de legiferare". În considerarea distincţiei pe care o face

---

[1] Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ediţia a II-a, Editura Universală ALCALAY CO, Bucureşti, 1937, p. 19.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediţia a IV-a, Editura Marvan, Bucureşti, 1934, p. 38.

[3] Maurice Doublet, *Pour un Conseil National des Administrés*, în Réformer l'administration, Edition Albatros, Paris, 1987, p. 18. Acelaşi autor spunea: „Noi nu vrem ca monopolul banului să îl înlocuiască pe cel al statului.

Departe de critici sistematice şi negative, noi dorim o administraţie mai rapidă, mai modernă, mai umană, mai aproape de cetăţenii pe care ea trebuie să îi slujească".

Autorul propune crearea unui Consiliu Naţional al Administraţilor, tripartit, format din aleşii naţionali şi locali, reprezentanţi ai administraţiei şi ai celor administraţi, ca organ oficial. Acest organism ar trebui să primească toate reclamaţiile privind abuzul de autorităţi, să publice în fiecare an un raport şi să fie consultat obligatoriu asupra oricărui proiect sau propunere de lege privind organizarea teritoriului şi serviciile publice. El propune de asemenea utilizarea referendumului pentru ca populaţia să se pronunţe în legătură cu structurile administrative şi rolul lor.

[4] Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Tiparografia Universităţii Craiova, 1991, p. 2.

Laferrière[1], între „a administra" și „a guverna", distincție care arată că a administra este a asigura aplicarea zilnică a legilor, a veghea asupra raporturilor dintre cetățeni și administrația centrală sau locală, iar a guverna înseamnă a veghea la trebuințele societății politice în întregime, a veghea la observarea constituțiunii sale, la funcționarea marilor puteri publice, la raporturile statului cu puterile străine, la siguranța internă și externă, apreciem că nu se poate pune semnul egalității între noțiunea de „administrație" în sensul ei complet și cea de „administrare a justiției" întrucât așa cum s-a evidențiat în doctrină, administrația reprezintă o formă a realizării puterii de stat cu toate consecințele care decurg din acest tip de activitate.

Literatura de specialitate[2] a reliefat și factorii dezvoltării fenomenului administrativ, astfel:

- creșterea teritoriului statului (formarea marilor imperii - China, Persia, Egipt, Imperiul incașilor, Imperiul roman etc.);
- dezvoltarea civilizației;
- anumite stări de pericol (amenințarea unei invazii).

Dintre toți acești factori dezvoltarea civilizației rămâne bază a dezvoltării fenomenului administrativ și aceasta în lumina puternicelor transformări ale sfârșitului de mileniu. Acest aspect duce, așa cum s-a evidențiat în literatura de specialitate[3], la necesitatea de evoluție profesională nu numai a specialistului în administrație, dar și a omului politic, mai ales a celui care conduce servicii publice administrative.

Necesitatea adaptării administrației la noile cerințe impuse de evoluția societății conduce la așa-numitul fenomen al plasticizării, unde un loc important revine managementului administrativ.

Principalele caracteristici generale ale administrației publice sunt[4]:

- administrația constituie un corp intermediar creat în vederea acțiunii;

Administrația este subordonată dreptului, legii care îi stabilește obiectivele și limitele. Administrația posedă prerogative pe care cetățenii nu le au, cum ar fi: puterea de rechiziție asupra bunurilor, puterea de a percepe impozite, de a utiliza oamenii pentru serviciul militar, de a lua bunuri imobile prin expropriere pentru utilitate publică. Administrația este dependentă de Guvern (a se vedea art. 1 din Legea nr. 90/2001 - Lege privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, modificată prin: Legea nr. 161/2003; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2003; Legea nr. 23/2004; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2004; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 17/2005; Legea nr. 117/2005; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2005, respinsă prin Legea nr. 250/2005; Legea nr. 250/2006; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 87/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 221/2008; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 17/2009; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2009), trebuie să se conformeze opțiunilor Parlamentului, dă sprijin tehnic șefului statului, Parlamentului, miniștrilor.

- administrația este ierarhizată și ordonată;

---

[1] E. J. Laferrière, în lucrarea *Traité de la jurisdiction administrative*, Paris, 1901, p. 295.

[2] P. Bandet et L. Mehl, ș.a., *Le fait administratif - nature, origine et developpement*, în *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966.

[3] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 12.

[4] Ioan Alexandru - coordonator, Alexandru Negoiță, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ion Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 34-40, preluând punctul de vedere al lui Henry Puget din lucrarea „Les institutions administratives étrangères", 1969.

Ierarhizarea este pe verticală şi pe orizontală, organul ierarhic superior exercitând o autoritate asupra celor situate la nivel inferior.

Ierarhia administrativă are rolul de a asigura coeziunea şi disciplina administraţiei.

- administraţia este remunerată, civilă, laică, egalitară;

Funcţiile publice gratuite sunt o excepţie, lucrătorii din administraţie primind un salariu asigurat din bugetul public.

În întreaga lume necesităţile publice, altele decât cele care implică acţiunea armatei, sunt rezolvate de administraţia civilă.

Administraţia este egalitară pentru că se pune în mod egal în slujba tuturor cetăţenilor în calitate de activitate cu caracter prestator.

Laicitatea administraţiei rezultă din faptul că ea nu foloseşte un personal clerical şi nu intervine direct pentru asigurarea unor nevoi religioase.

- administraţia este formalistă, scrisă şi birocratică;

Formalismul administrativ înseamnă că administraţia se conduce după anumite proceduri, conform unor precedente.

Administraţia este scrisă pentru că ea are ca fundament documente şi utilizează documente (fapte, decizii consemnate în scris).

Caracterul birocratic rezultă din aceea că personalul din administraţie este organizat în grupe mici (numite birouri) care acţionează din încăperi aflate într-un sediu administrativ, încăperi numite birouri.

- administraţia este permanentă şi necesită din ce în ce mai mult cunoaştere şi tehnicitate;

- administraţia publică este într-o continuă dezvoltare.

Referitor la conceptul de administraţie publică şi la dreptul aplicabil acesteia în dreptul românesc şi comparat, în literatura de specialitate se preciza că „Fiecare noţiune presupune identificarea unor note dominante ale conţinutului său, care le ordonează logic după regula gen proxim, diferenţa specifică, delimitând astfel, în planul gândirii abstracte, nu numai graniţele fenomenului, procesului pe care-l evocă, dar însăşi esenţa acestuia „[1].

Abordarea din perspectivă comparată a administraţiei publice presupune cu necesitate definirea corectă a conceptelor cu care urmează a întreprinde demersul nostru.

Această abordare conceptuală este impusă şi de multitudinea definiţiilor formulate în teoria şi literatura de specialitate din dreptul românesc şi comparat.

Fără a intra în examinarea etimologică a noţiunii de administraţie, pe care nimeni nu a contestat-o ca reprezentând îndeplinirea unei acţiuni comandate, varietatea conţinutului noţiunii de administraţie publică a condus la o diversitate de definiţii, in funcţie de evoluţia istorică a mediului economic, social şi politic în care aceasta s-a dezvoltat.

În mod sintetic abordarea noţiunii de administraţie publică s-a făcut cu predilecţie în trei mari sensuri [2]:

- din perspectiva corelaţiei ei cu activitatea executivă - „administraţia este o componentă a puterii executive, fără a fi singura componentă a acesteia;

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. AII Back, 2001, p. 3.

[2] Ioan Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 10.

- din punct de vedere funcțional și organic - este un ansamblu de activități și mijloace prin care anumite persoane morale urmăresc satisfacerea unei nevoi de interes general;

- prin prisma scopurilor, mijloacelor sale și regimului juridic specific - care presupune realizarea interesului public prin intermediul sau cu sprijinul puterii publice.[1]

Cele mai multe teorii și definiții ale administrației publice le întâlnim în doctrina franceză, a cărei evoluție influențează în mare parte și concepția românească în această materie. De altfel, conceptele franceze despre administrația publică, pot fi la rândul lor sistematizate istoric, înainte și după adoptarea Constituției din 1958. Astfel, în perioada anterioară anului 1958, teoriile consacrate administrației publice cunoscute sub denumirea „Concepția constituțională tradițională", defineau administrația ca fiind „acțiunea puterii executive prin procedee de putere publică". Cele mai multe definiții aveau la bază serviciul public și interesul public, administrația publică fiind percepută ca o activitate de prestare a serviciului public, sau un ansamblu de servicii publice.

Apreciem ca fiind de referință pentru teoria administrației publice următoarele opinii:

1. - André de Laubadère[2], consideră că la baza dreptului administrativ, se află noțiunea de serviciu public, iar administrația este un „ansamblu de autorități, agenți și organisme însărcinate sub impulsul puterilor publice, cu asigurarea intervențiilor statului modern".

2. - Jean Rivero[3] pornește în definirea noțiunii de administrație publică, de la sensul organic și material al acestuia, invocând necesitatea delimitării administrației publice față de acțiune a particularilor, pe criteriul scopurilor și mijloacelor, interesul public și puterea publică.Autorul distinge astfel între activitatea de guvernare care se referă la deciziile esențiale care angajează viitorul național, în timp ce administrația are în vedere problemele curente „a gira o afacere".

3. - Georges Vedel[4] - pornind de la dispozițiile constituționale privind atribuțiile Guvernului și Președintele Republicii - reține drept criterii pentru delimitarea sferei administrației publice - criteriul organic și al naturii activității, și definește administrația publică ca fiind „ansamblul activităților Guvernului și autorităților descentralizate, străină conducerii relațiilor internaționale și raporturilor dintre puterile publice care se exercită într-un regim de putere publică".

Deosebit de aceste teorii, în doctrina germană, caracterul abstract al noțiunii de administrație publică a condus la concluzia că „administrația se lasă descrisă dar nu definită",[5] „având ca obiect propriile afaceri desfășurate la inițiativa sa"[6].

---

[1] Jurgen Schwartze, *Droit administratif,* Office des publications officielles de Communautes Européennes, Bruyllanr, Paris, 1994, p. 2.

[2] André de Laubadère, *Traité de droit administratif, 6-ème,* Ed. Paris, LGDJ, 1973 , vol. I, p. 11-15.

[3] Jean Rivero, *Droit administratif, 2-ème,* Dalloz, Paris, 1987, p. 11-17.

[4] Georges Vedel, Pierre Delvolve, *Droit administrativf,* Presses Universitaires, France, Ed. Paris 1988, p. 52-93.

[5] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 14-19, p. 22-30.

[6] Ernst Forsthoff, *Traité des Institutions administratives allemands traduit de l'allemand* par Michel Fremont, Etablissements, Emile Bruylant, Bruxelles, 1969, p. 35

Deşi în cele mai multe abordări se tratează administraţia ca o realitate socială axată pe interesul public, fiind un ansamblu de servicii publice, în doctrina germană nu poate determina o „definiţie" a administraţiei.

În sensul aceluiaşi demers conceptual, reţinem că în sistemul anglo-saxon bazat pe dreptul comun (cammon-law) preocuparea pentru definirea administraţiei publice a fost şi este cu atât mai dificilă, cu cât dreptul public a fost întotdeauna examinat ca o parte a acestuia[1]; iar consacrarea principiului supremaţiei Parlamentului a făcut imposibilă abordarea distinctă a administraţiei serviciilor în general cu toate formele administrative înfăptuite în Anglia. Analiza activităţii de natură executivă se face prin excluderea activităţii ce prezintă funcţia legislativă şi juridică a statului.

Lipsa unei preocupări teoretice sau practice pentru definirea noţiunii de administraţie a făcut ca şi în prezent în sistemul anglo-saxon, dreptul administrativ, ramură a dreptului public ce are ca obiect studiul administraţiei publice să fie examinat împreună cu dreptul constituţional sub denumirea generică „drept relativ la administraţia publică".

Diferit de aceste teorii, se impune a reţine şi teoria americană care pentru definirea noţiunii de „administraţie" foloseşte următoarele noţiuni: conducerea şi îndrumarea afacerilor şi instituţiilor; oficialii din aparatul guvernamental; executarea politicii; perioada în care ocupă o funcţie orice şef executiv.[2]

Ceea ce în mod uzual este cunoscut sub numele „Public Administration" este definit în diferite forme, cum ar fi „activitatea prin care se realizează scopurile şi obiectivele guvernului", „domeniu de activitate preocupat de mijloacele pentru implementarea valorilor politice, ca identificându-se cu latura executorie a guvernării sau menită a realiza scopurile guvernamentale şi până la a fi considerată că acoperă toate cele trei laturi executivă, legislativă, jurisdicţională, fiind o parte a procesului politic, dar deosebită de administraţia privată".[3]

Întrucât lucrarea are în vedere o prezentare comparativă a sistemelor administrative contemporane, se impune a reţine şi alte definiţii date administraţiei publice în statele europene comunitare, sub influenţa teoriilor franceze sau germane în materie.

Astfel, în sistemul belgian şi luxemburghez, administraţia este definită pornind de la teoria serviciului public şi delimitarea sferei administraţiei publică pe criteriile funcţional şi organizaţional.

Tot sub influenţa franceză, dar adepţi ai definiţiei prin excluderea din activitatea administrativă a statului, a tot ce este legislativ şi judiciar, pentru a determina administraţia publică, se înscriu şi sistemele danez şi olandez.

De asemenea, există sisteme de drept în care delimitarea sferei administraţiei publice se face apelând la criteriul subiectiv sau obiectiv (Spania, Italia), material sau formal, organic (Grecia, Portugalia) sau prin simpla determinare a autorităţilor, organelor, care desfăşoară administraţie (ex. Elveţia, Irlanda).

Sub aspectul reglementării constituţionale a administraţiei publice, trebuie reţinut că toate statele europene comunitare fac referire la puterea executivă, autoritatea publică, putere de stat, funcţie executivă, ca expresie a consacrării principiului separaţiei sau echilibrului celor trei puteri ale statului.

---

[1] A. V. Dicey, *Introductory into the study of the Law of the Constitution*, 1885, p. 177-178.
[2] Dictionary of American government and politics, 1998, The Darsey Press Chicago, 1988.
[3] Richard Stilman, *Public Administration: concepts and cases*, 1978, Boston Hanghlon Wifflin, p. 39.

În dreptul românesc, definirea noțiunilor administrația publică, administrația de stat și privată, cât și putere executivă, au suferit numeroase nuanțări, funcție de perioada istorică din evoluția fenomenului administrativ.

O primă etapă poate fi considerată perioada interbelică atunci când, sub influența Constituției din 1923, s-au conturat numeroase opinii în definirea administrației publice, pornind de la noțiunile sale de bază: serviciu public, putere publică, interes public sau organ administrativ.

Următoarele opinii sunt și în prezent de referință:

1. Paul Negulescu[1] care definea administrația astfel: „cuprinde activitățile statului reglementate de lege prin raportare la atribuțiile statului modern și la serviciile publice chemate să asigure satisfacerea intereselor generale"; De aceea, administrația publică este o „instituție complexă, care cuprinde toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale. Sunt administrații publice: statul, județul și comuna".

2. În concepția prof. Anibal Teodorescu[2] pentru a defini administrația publică ne raportăm la delimitarea a trei noțiuni: putere publică, autoritatea care exercită puterea publică și competența autorității;

3. Constantin Rărincescu, pornind de la funcțiile statului admite că „funcția administrativă constă în a asigura funcționarea continuă și regulată a serviciilor publice administrative care constituie în totalitatea lor administrația unui stat"[3], precizând totodată că funcția executivă nu coincide în toate cazurile cu administrația;

4. Marin Văraru[4] preciza că „întreaga administrație publică se înfăptuiește prin mijlocirea serviciilor publice", statul, în realizarea funcției sale administrative, făcând două feluri de acte: de autoritate și patrimonială, iar administrația este o formă de manifestare a puterii executive";

5. Tradițional concepțiilor acestei etape, Erast Diti Tarangul[5], pornind de la funcțiile statului clasifica administrația publică, din punct de vedere formal și material, examinând ca noțiuni de bază ale administrației publice, serviciul public și interesul general.

A doua perioadă poate fi cuprinsă între anii 1948-1989, când noțiunea de administrație de stat era examinată ca reprezentând una din formele fundamentale de activitate a statului sau de realizare a puterii de stat.

Cele mai cunoscute opinii din această perioadă, pot fi sistematizate astfel:

- teza neconcordanței (Școala de la Cluj)[6] reprezentată de profesor Tudor Drăganu

---

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii Generale,* vol. 1, ed. a IV-a, Ed. Marva, București 1934, p. 3872.

[2] Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. 1, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu, SA, București, 1929, p. 113-115.

[3] Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* ed. a II-a, Ed. Universală, Alcalayco, București, 1937, p. 19-27.

[4] Marin Văraru, *Tratat de drept administrativ român,* Ed. Sacec, București, 1928, p. 18-43.

[5] Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ roman,* Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 49-56.

[6] Tudor Drăganu, *Formele de activitate ale organelor statului socialist roman,* Ed. Științifică, București, 1965, p. 64 și urm. Ilie Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 10 și urm, Ion Deleanu, *Drept constituțional, Tratat elementar,* 1980, p. 369 – 372.

care susţine că între formele fundamentale de activitate ale statului şi categoriile sale de organe nu există o concordanţă deplină;

- teza concordanţei (Şcoala de la Bucureşti)[1] reprezentată de prof. Mircea Lepădătescu, Romulus Ionescu, Nistor Prisca, care au susţinut că fiecărei forme fundamentale de realizare a puterii de stat, îi corespunde o categorie de organe bazate pe o concordanţă perfectă;

- teza Institutului de Cercetări Juridice reprezentată de Ion Vântu, Mircea Anghene[2], susţine noţiunea de administraţie de stat, în sens larg, ca activitate ce se înfăptuieşte de toate organele statului prin acte proprii şi în sens restrâns, activitate executivă, este acea formă fundamentală de activitate a statului, realizată numai de organele administraţiei de stat;

- teza dublei naturi a administraţiei de stat a fost susţinută de prof. Valentina Gilescu[3], pornind de la teoria că, administraţia de stat ca formă fundamentală de activitate a statului nu este numai o activitate juridică, ci şi una politică.

Toată această perioadă se caracterizează prin eforturile teoreticienilor şi practicienilor de a menţine curentele doctrinare, el toate că noţiunile tradiţionale dreptului administrativ păreau „desuete" sau căpătau sensuri noi în spiritul prevederilor legale şi constituţionale în vigoare. Principiile de organizare şi funcţionare ale administraţiei publice erau „topite" în principiul general al „centralismului democratic", iar orice teorie asupra seviciului public, interes public sau regim de putere publică, erau „cenzurate", în folosul conceptelor organ de partid şi de stat, „omogenizare socială", stat al celor ce muncesc etc.

Toate compromisurile terminologice nu puteau însă anula acumulările de cunoştinţe în teoriile anterior consacrate care erau de netăgăduit.

A treia perioadă este dominată de prevederile Constituţiei din 1991, când se consacră noţiunea de autoritate publică, cu două sensuri[4], accepţiuni:

- Constituţia din 1991, nu foloseşte terminologia tradiţională „puterile statului, organ de stat, sistem de organe etc.", ci consacră sintagma „autoritate publică", cu două sensuri: în Titlul II unde sunt consacrate drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, în sens larg, însemnând „orice organ cu prerogative de putere publică, indiferent dacă este prevăzut sau nu în Constituţie", iar în Titlul III, „ are în vedere în sens restrâns organele prin care se exercită clasicele funcţii ale statului". Pe de altă parte, în sensul de structură organizaţională, potrivit Titlului III din Constituţie, termenul generic de organ este echivalent cu cel de autoritate publică.

Faptul că în legislaţia actuală se folosesc ambele terminologii, ba chiar şi noţiune a de „instituţie publică", apreciez ca foarte relevantă opinia prof. Antonie Iorgovan, care în sinteza acestei explicaţii terminologice, concluzionează că „atunci când legislaţia dă

---

[1] Mircea Lepădătescu, *Sistemul organelor statului în R.S.R.*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1966, p. 64-69, 223-233 Romulus Ionescu, *Curs de drept administrativ*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 87 Nicolae Prisca, *Drept Constituţional*, Ed. Didactică şi Pedagogică, 1977, p. 286-290.

[2] Ioan Vântu, Mircea Anghene, Mihai Străoanu, *Organele administraţiei de stat în R.S.R.*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1971, p. 13-20.

[3] Valentina Gilescu, *Drept administrativ. Partea introductivă*, vol. 1, CM UB, 1974, p. 8 -15.

[4] Antonie Iorgovan, *op. cit.* p. 57 – urm.

sensuri specifice noțiunii de autoritate de organ sau celei de instituție, este de dorit să existe un text explicativ".[1]

De asemenea, în Constituția din 1991 formularea tradițională de „putere publică", nu o regăsim, termenul de putere este asociat cu atributul Președintelui României de a „media între puterile statului" (art. 80 alin. 2 sau definirea șefului puterii executive etc.), după cum întâlnim pe lângă expresia autoritate publică „organ reprezentativ suprem", „organ consultativ de specialitate al Parlamentului", „organ de specialitate" etc.

Cu privire la sintagma „administrație publică", consecvența teoriei delimitării sferei administrației publice, funcție de criteriile formal (calificarea dată de lege) și material (conținutul activității), este de necontestat că terminologia folosită în Capitolul V din Titlul III, nu este restrictivă, în sensul că numai acele autorități nominalizate sunt autorități ale administrației publice.

Ceea ce s-a urmărit în construcția acestui capitol, a fost determinarea expres a acelor care, „fac numai administrație publică, atât la nivel central, cât și la nivel local"[2], sfera administrației publice fiind mult mai mare decât sfera de activitate a acestor autorități.

A patra perioadă se fundamentează pe Constituția revizuită[3] din 2003.

În accepțiunea normelor constituționale revizuite în sfera administrației publice sunt cuprinse din punct de vedere formal (organic) - Președintele României, Guvernul, ministerele, alte organe subordonate direct Guvernului, organele centrale de specialitate autonome, instituțiile subordonate ministerelor, prefectul, organele locale de specialitate din subordinea ministerelor, organele autonome locale și instituțiile subordonate acestora. Din punct de vedere al criteriului material (funcțional), administrația publică se materializează în acte juridice și operațiuni materiale, de punere în executare a legii (prin emiterea de norme sub secvente sau prestarea directă de servicii publice).

Din această perspectivă, administrația publică poate fi definită „ca fiind ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legi, sau, în limitele legii, se prestează servicii publice"[4].

Așadar, această definiție ne permite determinarea genului proxim al administrației publice de a fi o specie a activității publice, care nu se confundă cu executivul, iar diferența specifică ne permite identificarea subiectelor care realizează administrația publică și scopul acesteia.

De asemenea, important pentru definirea sferei noțiunii de administrație este și distincția dintre administrația publică realizată de structurile statale, respectiv de autoritățile locale, și activitatea administrativă desfășurată de celelalte organe de stat

---

[1] A se vedea în acest sens noțiunea de instituție publică dată de Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/2003 privind finanțele publice locale: „instituții publice - denumire generică ce include comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finantare a activității acestora"

[2] Antonie Iorgova, *op.cit.*, p. 65.

[3] Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, Publicată în Monitorul Oficial nr. 758 din 29.10.2003.

[4] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 82.

(autoritățile publice): Parlament, instanțe judecătorești, Curtea Constituțională „Prima categorie evocă un fapt administrativ ce are o sorginte politică, motiv pentru care a fost denumit fapt administrativ politico-statal, iar ce-a de-a doua evocă un fapt administrativ ce mijlocește realizarea competenței".[1]

Totodată, nu trebuie înțeles că cele două componente, statală și locală, ale administrației publice românești, afectează caracterul unitar al statului astfel definit de. art. 1 alin. 1 din Constituie, potrivit căruia „statul unitar și indivizibil" se caracterizează prin „existența unei formațiuni statale unice și prin existența unui singur rând de organe centrale de stat (un singur organ legiuitor, un singur guvern, un singur organ judecătoresc suprem)".[2]

Pe lângă sensul autorității publice înțeles ca organ (autoritate), din examinarea textelor constituționale vom deduce și raportul dintre cele două noțiuni executiv și administrație publică.

Reglementând sistemul „bicefal" cu două autorități executive - Guvernul și Președintele, constituanta a urmărit a întrebuința o formulă generică, care în practică reprezintă o garanție a democrației contra excesului de putere[3].

Dată în privința definirii administrației publice, am reținut numeroase nuanțări substanțiale în timp, la fel se poate spune și despre dreptul aplicabil acestei activități.

Analiza sistemelor europene ne permite să evidențiem două „tipuri" de drept aplicabil administrației în spațiul european:

- sistemul anglo-saxon care nu recunoaște existența dreptului administrativ ca ramură distinctă a dreptului comun, astfel că administrația este supusă normelor de drept comun (common law), ca și litigiile administrative care se soluționează de instanțe judiciare de drept comun.

Studiul dreptului administrativ se face împreună cu dreptul constituțional, sub numele „dreptul relativ la administrația publică";

- sistemul francofon întâlnit în majoritatea statelor europene, fundamentat pe recunoașterea dreptului exorbitant pentru administrația de stat, respectiv dreptul administrativ, cu recunoașterea existenței jurisdicțiilor administrative separate de tribunalele de drept comun, structurate în sistem, în frunte cu o instanță supremă administrativă.

În timp, teoria dreptului exorbitant a fost atenuată prin recunoașterea, alături de normele dreptului administrativ, a normelor de drept comun (drept civil) aplicabile administrației de stat. Se vorbește tot mai mult în literatura contemporană de sorginte franceză de „dualitatea dreptului aplicabil administrației de stat".[4]

- cât privește sistemul de drept american, la care am făcut referire cu ocazia detinirii noțiunii de administrație publică, dreptul administrativ în S.U.A. este definit ca un drept referitor la procedurile și procesele agenților, ceea ce ne permite a concluziona că există un drept exorbitant aplicabil administrației, dar în egală măsură se recunoaște aplicarea normelor de drept comun. În soluționarea litigiilor în care parte este o autoritate administrativă.

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 64.

[2] Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Dreptul constituțional și instituții politice*, Ed. AH Beck, București, 2001, p. 366.

[3] Antonie Iorgovan , *op. cit.*, p. 70.

[4] J. M. Auby, *Traité de science administrative*, Paris, p. 185.

În sistemul de drept românesc, cu toate opiniile divergente susținute în literatura de specialitate, trebuie să recunoaștem teza pluralității de norme aplicabile administrației de drept administrativ, privat sau alte ramuri ale dreptului public.[1]

1.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice

Administrația publică, în accepțiunea de activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, este guvernată de câteva principii fundamentale:

- principiul legalității;
- principiul ierarhiei;
- principiul continuității;
- principiul operativității;
- principiul oportunității;
- principiul revocabilității;
- principiul autonomiei locale aplicat pentru administrația publică;
- principiul descentralizării serviciilor publice;
- principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

Administrația publică în accepțiunea de activitate poate exista și se poate desfășura normal numai prin intermediul unei structuri organizatorice corespunzătoare care poartă aceeași denumire - administrația publică.

Persoanele care lucrează în cadrul acestor structuri și care au calitatea de funcționar public sunt numite sau alese.

Principiilor deja enunțate, care guvernează administrația publică, li se poate adăuga un alt principiu consacrat prin Constituție și prin Legea administrației publice locale - nr. 215/2001(republicată și modificată prin: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008; Legea nr. 35/2008; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2008; Legea nr. 131/2008): principiul eligibilității, aplicat autorităților administrației publice și Președintelui României.

❑ Principiul legalității

În conformitate cu prevederile art. 102 alin. 1 din Constituție, Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Se poate afirma, deci, că rațiunea fundamentală pentru care există Guvernul este asigurarea materializării liniilor directoare ale politicii interne și externe a țării încorporate în programul de guvernare acceptat de Parlament, ceea ce în plan juridic se materializează în inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, în a veghea ca toate autoritățile administrației publice să acționeze cu operativitate și profesionalism pentru respectarea Constituției și a legii. De altfel, una dintre cele mai importante atribuții ale Guvernului este să asigure executarea de către administrația publică a legilor și a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora. Acest principiu este consacrat și prin art. 2 din Legea administrației publice locale.

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 115.

Încadrarea principiului legalității între principiile fundamentale ale administrației publice este un imperativ determinat de esența și de natura acestei noțiuni. O structură și o activitate de organizare a executării, de executare și de garantare a executării legii nu pot exista independent de lege.

Sistemul organizatoric numit administrație publică și activitatea purtând același nume există pentru a asigura eficiența existenței legilor în consecință este absolut necesară subordonarea față de lege. De asemenea, însăși organizarea statului ca stat de drept conduce la concluzia că legea - care este materializarea ideii de dreptate, de justiție - trebuie să fie etalonul la care să se raporteze activitatea indivizilor umani atât în calitate de beneficiari ai dispozițiilor și prestațiilor administrației publice, cât și ca demnitari, funcționari publici sau simpli angajați în sistemul administrației publice.

- Principiul ierarhiei

Exprimarea Guvernul „exercită conducerea generală a administrației publice"[1] evocă existența unor raporturi de drept administrativ între Guvern și oricare altă autoritate a administrației publice, raporturi care diferă, sub aspectul conținutului, în funcție de principiile care stau ca fundament structurii administrației: unele pot fi raporturi ierahice (cele în raport cu ministerele, în raport cu prefecții etc.), alte raporturi vor fi de colaborare (de exemplu raporturile cu autoritățile centrale de specialitate autonome), iar altele vor fi raporturi de tutelă administrativă (cele față de autoritățile locale alese de cetățeni în baza principiului eligibilității și care își desfășoară activitatea în conformitate cu principiul autonomiei locale).

Un principiu nou, specific statelor democratice, este principiul general al activității Guvernului în realizarea sarcinilor politice și a celor administrative: principiul cooperării cu organismele sociale interesate. Acest principiu are rolul de a garanta transparența Guvernului[2].

Principiul cooperării cu organismele sociale a făcut ca discuțiile Guvernului cu sindicatele, cu patronatul, cu partidele politice, cu reprezentanții cultelor și ai diferitelor grupuri de presiune să facă parte din programul său de lucru, iar legiuitorul în Constituție (art. 102 alin. 2) a făcut din acest principiu al științei administrației un principiu de ordin juridic cu toate implicațiile care decurg de aici în ceea ce privește activitatea Guvernului și drepturile structurilor neguvernamentale.

- Principiul continuității

Administrația publică fiind o activitate prin care se organizează executarea, se execută și se garantează executarea legii ideea de continuitate în desfășurarea acestei activități rezultă din însăși natura sa. Este inadmisibil a gândi că ar putea exista momente în care legea să nu poată fi aplicată în teritoriul în care aceasta trebuie să reglementeze

[1] Legea nr. 90/2001 (modificată prin: Legea nr. 161/2003; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2003; Legea nr. 23/2004; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2004; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 17/2005; Legea nr. 117/2005; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2005, respinsă prin Legea nr. 250/2005; Legea nr. 250/2006; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 87/2007; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 221/2008; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 17/2009; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2009), art. 1, alin. 19.

[2] Constituția României, 1991 republicată, art. 102 alin. (2): „În îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate".

relațiile sociale. Neaplicabilitatea, din orice motive (inclusiv organizatorice), a legii generează dezordine socială conducând în final la anarhie și la distrugerea entității organizate în stat. În consecință, dispozițiile și prestațiile administrației publice trebuie să aibă caracter continuu așa cum funcția publică trebuie exercitată fără întrerupere.

Acest principiu trebuie avut în vedere atunci când se organizează activitatea în sistemul administrației publice, mai concret, atunci când se definesc și se dimensionează elementele acestui sistem și când se direcționează fluxurile informaționale între elemente.

❑ Principiul operativității

Sistemul „Administrație publică" trebuie să acționeze ca un senzor. Prin compartimentele de relații cu publicul organele administrației publice, atât cele de la nivel central, cât și cele din unitățile administrativ-teritoriale, trebuie să preia mesajele de la membrii colectivităților, să identifice elementele dominante comune respectivelor mesaje, să își adapteze rapid activitatea – dacă mesajele au evidențiat necesitatea unei schimbări în acest domeniu – atât cea având caracter dispozitiv, cât și cea de prestație. Deoarece organele administrației publice acționează în zona intereselor publice, deci în legătură cu interese ale componenților unor macrogrupuri, acțiunea lor trebuie să se caracterizeze prin operativitate.

Operativitatea trebuie să se manifeste pe mai multe direcții:

- în primul rând în ceea ce privește recepționarea mesajelor și identificarea solicitărilor sau sesizărilor comune formulate în respectivele mesaje;
- în al doilea rând în identificarea modalităților de răspuns la mesajele primite, în definirea mecanismelor de acțiune și în acțiunea concretă de răspuns;
- în al treilea rând, din punct de vedere al caracterului activității, trebuie acționat cu operativitate atât în domeniul prestațiilor efectuate în folosul membrilor colectivității, cât și în ceea ce privește activitatea dispozitivă a organelor administrației publice.

Referitor la această a treia direcție se impun câteva observații. Dacă avem în vedere activitatea prestatoare, operativitatea este o cerință obiectivă generată de însăși natura acestei activități. Organele administrației publice există pentru a acționa astfel încât organizând executarea, executând și garantând executarea legii să intervină rapid, oricând, la cererea unei persoane fizice, soluționându-i solicitarea în timp optim. A răspunde solicitării cu întârziere poate determina inutilitatea răspunsului. Un răspuns formulat când solicitarea nu mai este de actualitate este inutil, iar consecințele întârzierii pot fi uneori foarte grave. Efectele juridice ale lipsei de operativitate resimțite de solicitant se pot concretiza în stingerea, modificarea sau nașterea unor raporturi juridice prin care solicitantul să fie defavorizat. În aceste situații organele administrației publice, întrucât au acționat în opoziție cu misiunea lor, devin răspunzătoare pentru modul lor de a acționa. În vederea evitării disfuncționalităților generate de lipsa de operativitate în activitatea prestatoare a organelor administrației publice legiuitorul a oferit cetățenilor instituția juridică a contenciosului administrativ.

De asemenea, dacă prin lipsa de operativitate a organelor administrației publice sunt încălcate drepturile și libertățile unui cetățean, instituția avocatului poporului poate interveni conform competențelor legale.

Referindu-ne la activitatea cu caracter dispozitiv a organelor administrației publice, operativitatea este de asemenea vitală pentru că acestora le revine sarcina de a elabora și

adopta acte cu caracter normativ pentru a disciplina conduita membrilor colectivităţilor în raport de o stare de fapt existentă sau potenţială în vederea protejării anumitor valori fundamentale. Necesitatea normării se deduce de către organele administraţiei publice pe baza semnalelor venite din societate prin intermediul mijloacelor de comunicare de masă sau a funcţionarilor publici învestiţi cu prerogative ce vizează supravegherea fenomenelor sociale. Elaborarea şi adoptarea cu întârziere a unui act cu caracter normativ îl poate face inaplicabil ca urmare a căderii sale în desuetudine.

Iată de ce sistemul administraţiei publice trebuie să acţioneze permanent pentru a-şi perfecţiona sistemul de mecanisme prin care urmăreşte realitatea socială pentru a putea acţiona operativ.

❑ Principiul oportunităţii

Actele administrative reprezintă o modalitate juridică de organizare a executării şi de executare a legii.

Legea nu poate şi nici nu trebuie să prestabilească toate cazurile şi toate modalităţile în care trebuie să intervină organele administraţiei publice cu acte administrative, de aceea organele administraţiei publice trebuie să dispună de o anumită iniţiativă şi să aibă posibilitatea de a aprecia situaţiile în care vor emite aceste acte şi să aprecieze oportunitatea elaborării lor.

Condiţia de oportunitate a actelor administrative trebuie corelată cu legalitatea acestora.

Majoritatea actelor administrative sunt emise de organele administraţiei publice tocmai utilizându-se dreptul lor de a aprecia în legătură cu oportunitatea acestor acte.

Se poate concluziona că principiul oportunităţii subliniază prerogativa conferită administraţiei publice, prerogativă în conformitate cu care aceasta are dreptul şi obligaţia de a aprecia la momentul emiterii unui act administrativ conformitatea dintre norma de drept şi situaţia de fapt, apreciere pe care administraţia publică o face pornind de la un unic criteriu: interesele colectivităţii pe care o reprezintă.

❑ Principiul revocabilităţii

Revocarea este operaţiunea juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desfiinţează acest act.

În literatura de specialitate şi chiar şi în legislaţie s-a impus şi termenul de retractare, termen care face trimitere la revocarea dispusă de organul emitent.

Revocarea, se arată în literatura de specialitate[1], constituie o specie a nulităţii, dar în acelaşi timp şi o regulă, un principiu al regimului juridic al actelor administrative.

Principiul revocării actelor administrative apare ca un efect firesc al trăsăturilor administraţiei publice, al însăşi raţiunii de a fi a actelor administrative.

Revocarea intervine pentru nerespectarea condiţiilor de legalitate, dar mai ales a condiţiilor referitoare la oportunitate.

În funcţie de diferite criterii de clasificare se poate vorbi despre diferite categorii de acte administrative: acte administrative normative, acte administrative individuale, acte administrative jurisdicţionale, acte administrative constitutive de drepturi şi obligaţii, contracte administrative.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, Bucureşti, 1996, p. 333 şi următoarele.

Valabilitatea acestora este condiționată de îndeplinirea anumitor cerințe[1]:

a) actul să fie emis de organul competent în limitele competenței sale;

b) actul să fie în conformitate cu prevederile legilor și ale actelor administrative cu forță juridică superioară;

c) emiterea actului trebuie făcută în forma și respectându-se procedura prevăzută de lege;

d) actul să fie oportun (condiție de valabilitate, nu de legalitate).

Se pune întrebarea: cum se rezolvă problema apărută prin constatarea nelegalității sau neoportunității unui act administrativ?

Deși Codul de procedură administrativă rămâne o dorință neîndeplinită a lucrătorilor din administrație, totuși practica a făcut ca procedura administrativă să fie guvernată de principii ca:

- principiul necontradictorialității;
- principiul nepublicității;
- principiul indisponibilității;
- principiul egalității în fața organelor administrației publice;
- principiul sesizării din oficiu.

Ca urmare a acestor principii și a regulilor concrete de procedură administrativă s-a găsit răspuns la întrebarea referitoare la modul de soluționare a situațiilor practice generate de un act administrativ nelegal sau neoportun și anume se poate recurge la suspendarea, la revocarea sau la anularea actului respectiv.

Prin suspendare, actul administrativ, fără a fi desființat, nu se mai aplică temporar pentru că legalitatea lui este contestată de o persoană fizică sau juridică, sau pentru că aplicarea lui este considerată inoportună chiar dacă este legal.

Suspendarea poate fi hotărâtă de organul emitent al actului, de organul ierarhic superior sau, în unele cazuri, pe baza unor dispoziții legale exprese, de instanțele judecătorești. Suspendarea încetează ca urmare a anulării actului sau prin repunerea lui în vigoare.

Revocarea actelor administrative, ca operație juridică prin care organul administrației publice care a adoptat sau emis un act administrativ de autoritate hotărăște ca actul respectiv să nu-și mai producă efectele juridice, poate avea caracter obligatoriu în situația în care este prevăzută de lege în mod expres sau când este dispusă de organul ierarhic superior, în rest având caracter facultativ.

În literatura juridică interbelică[2] revocabilitatea actelor administrative a fost privită ca fiind una din cele două caracteristici fundamentale ce diferențiază actele administrative de alte acte juridice, fiind întemeiată pe natura specială a funcției executive și anume, pe faptul că administrația publică are un rol activ, acela de a lua măsurile necesare pentru

---

[1] V. Popa, P. Petrișor, D.A. Crăciuneascu, *Drept administrativ și contenciosul administrativ*, Editura Helicon, Timișoara, 1995, p. 108.

[2] În Mélanges Paul Negulesco, (Monitorul Oficial și Imprimeriile statului, Imprimeria națională, București, 1935, p. 623), C. Rarincescu precizează că actele administrative se diferențiază de alte acte juridice prin două caracteristici esențiale:

a) actele administrative au caracter executoriu; b) actele administrative sunt revocabile prin acte unilaterale emanând de la administrație însăși. A se vedea și Alina Livia Nicu, „Scurte considerații privind revocarea actului administrativ", Revista de Științe Juridice, Craiova, nr. 11-12/1998.

satisfacerea necesităților generale ale societății, necesități care sunt în permanentă evoluție, deci administrația trebuie să aibă posibilitatea de a le revoca pe cele care nu mai corespund interesului general.

Se pun în mod firesc întrebările: care este temeiul juridic al revocării, care sunt limitele acestui procedeu, ce efecte produce, care sunt condițiile, care sunt formele în care revocarea poate avea loc?

Revocarea, deși neconsacrată ca principiu în nici un text de lege, este recunoscută implicit de Constituția României revizuită în 2003 (art. 21 considerat împreună cu art. 52) și de Legea contenciosului administrativ, ea fiind o necesitate, o expresie a elasticității de care trebuie să dea dovadă administrația publică în raport cu cerințele socialului, pe de o parte, în raport de regulile impuse prin actele normative pe de altă parte.

Revocarea decurge în mod necesar din principiul autonomiei administrative. Revocarea este întemeiată și pe dreptul de control pe care îl are orice autoritate administrativă, drept și datorie a organelor ierarhic superioare, de a anula sau modifica actele emise de organele administrative inferioare pentru motive de neoportunitate sau de ilegalitate.

Și în prezent, ca și în perioada interbelică, se consideră revocabile actele administrative normative[1], iar cele individuale cu anumite excepții.

Nu există o reglementare prin act normativ care să precizeze un termen (de decădere sau de recomandare) în care se poate revoca actul administrativ. Opinia majoritară[2] este că actele administrative pot fi revocate oricând, revocarea fiind determinată în special de motive de oportunitate.

În ceea ce privește forma, ca o consecință a principiului simetriei actelor juridice, actul de revocare se emite după aceleași reguli care au guvernat emiterea actului revocat[3]. Există o singură excepție: atunci când după emiterea actului s-a modificat procedura de elaborare pentru respectiva categorie de acte, urmând a se folosi noua procedură.

În ceea ce privește efectele revocării se impun concluzii diferențiate în funcție de categoria de acte administrative.

Astfel, revocarea actelor administrative normative produce efecte numai *ex nunc*, efectele juridice produse de actele respective rămânând valabile, iar drepturile dobândite de persoanele fizice în temeiul acestor acte intră în domeniul drepturilor câștigate. Această afirmație este valabilă pentru actele administrative legale. În cazul actelor ilegale, efectele juridice produse nu pot rămâne valabile, obligatoriu revocarea actului

---

[1] În reperul bibliografic amintit la nota de subsol anterioară se precizează că sunt revocabile următoarele categorii de acte administrative legale: *) acte administrative legale cu caracter general, care prin ele însele nu au creat situații individuale și subiective, dar reglementează situații generale și impersonale, care pot fi retrase sau modificate oricând; *) actele de numire a funcționarilor, acte prin care nu s-a dobândit stabilitatea sau inamovibilitatea, detașările, delegările de funcționari; *) actele care nu creează decât obligații pentru particulari și a căror revocare nu le lezează nici un interes; *) actele care au dat naștere la drepturi pentru că fiind supuse aprobării nu au fost încă aprobate; *) actele cu caracter pregătitor (putând fi retrase sau anulate atâta timp cât nu a intervenit o decizie sau un act final creând singur o situație juridică definitivă); *) actele prezentând un caracter de precaritate, fiindcă acest caracter rezultă din faptul că administrația publică își păstrează de la început dreptul de a le revoca ad nutum, fie ca regulă din alte circumstanțe.

[2] Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 335; Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, Editura ALL, București, 1996.

[3] Iulian Nedelcu, *Manopere dolosive și frauda legii în dreptul public și privat*, Editura Universitaria, Craiova, 1995, p. 5.

administrativ ilegal producând efecte ex tunc din momentul adoptării sau emiterii actului. De fapt, actele adoptate cu violarea legalității sunt lovite de nulitate, deci, întrucât nulitățile administrative sunt în general absolute, neputând fi acoperite, revocarea trebuie să poată avea loc oricând.

Referitor la actele administrative individuale revocarea determinată de ilegalitatea actului trebuie să producă efecte ex tunc, din momentul emiterii actului, și ex nunc, dar numai în ceea ce privește efectele juridice, pentru că desființarea consecințelor de fapt este imposibilă (aici se impun amintite excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative), în timp ce revocarea pe motiv de oportunitate produce efecte numai ex nunc.

În ceea ce privește excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative se impune precizat că toate aceste excepții se referă numai la actele administrative individuale.

Deși în doctrina interbelică[1] au fost considerate ca exceptate de la revocare doar actele administrative jurisdicționale și actele administrative de natură contractuală, analizându-se tendințele din doctrină, dispozițiile din normele juridice, orientarea practicii judecătorești, în literatura de specialitate contemporană[2] s-a exprimat opinia că de la principiul revocabilității există următoarele excepții:

- actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție legală;
- actele administrative cu caracter jurisdicțional;
- actele administrative de aplicare a sancțiunilor corespunzător formelor răspunderii din dreptul administrativ;
- actele administrative de putere în executarea actelor procedurale penale;
- actele administrative care produc efecte ca urmare a existenței unor contracte civile;
- actele administrative care și-au produs efectele;
- actele administrative care dau naștere la drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității;
- actele administrative care au fost executate material.

Ca o concluzie a celor prezentate se desprinde ideea că revocabilitatea actelor administrative este o regulă decurgând din structura funcțională a administrației publice, pentru că regulile regimului juridic nu pot fi stabilite decât pe baza regulilor care constituie fundamentul structurii organizatorice a administrației publice. Actele administrative intrate în circuitul civil sunt irevocabile.

❑ Principiul eligibilității în administrația publică

Ca fundament al democrației stau două reguli esențiale: reprezentativitatea, care implică eligibilitatea și participarea directă.

Alegerea Președintelui României, se face prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, conform prevederilor Legii pentru alegerea Președintelui României nr. 69 din 1992 (art. 81 alin. (1) din Constituție). Art. 121 alin. (1) din Legea fundamentală a

---

[1] Mélanges Paul Negulesco, p. 625.

[2] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 335; Iulian Nedelcu, *Elemente de drept administrativ*, Editura Oltenia, Craiova, 1994, p. 94-96; Iulian Nedelcu, *Manopere dolosive și frauda legii în dreptul public și privat*, Editura Universitaria, Craiova, 1995, p. 48-50.

României prevede că autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi în condiţiile legii. Principiul eligibilităţii se referă şi la consiliul judeţean care este (art. 122 din Constituţie) autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

Dobândirea şi exercitarea dreptului de vot sunt condiţionate de îndeplinitrea cumulativă a mai multor exigenţe, unele obiective, altele subiective:

• titularul dreptului trebuie să aibă calitatea de cetăţean român, întrucât, legitim, numai cetăţenii români pot participa la exercitarea puterii în România, pe calea sufragiului;

Această cerinţă care rezultă din suveranitatea de stat.

• persoana trebuie să aibă capacitate electorală, ceea ce înseamnă că subiectul de drept trebuie să fi împlinit vârsta de 18 ani;

• persoana trebuie să aibă aptitudinea morală, adică să nu fi fost condamnată prin hotărâre judecătorească la pierderea drepturilor electorale.

Dreptul de a fi ales se realizează, în principiu, în aceleaşi condiţii ca şi dreptul de a alege. Totuşi, legea fundamentală şi legea electorală stabilesc un număr de condiţii în plus care privesc dreptul de a fi ales. Astfel:

• candidatul trebuie să aibă numai cetăţenia română, exercitarea funcţiei sau demnităţii nefiind posibilă dacă persoana are două sau mai multe cetăţenii;

• candidatului să nu îi fost interzisă asocierea în partide politice, acest lucru însemnând că acel candidat să nu fie membru al Curţii Constituţionale, Avocat al poporului, magistrat, membru activ al armatei, poliţist ori să nu facă parte dintr-o altă categorie de funcţionari publici precizată prin lege organică;

• candidatul să aibă domiciliul în România, pentru că numai astfel el poate să-şi îndeplinească mandatul, dacă va fi ales;

• candidatul să fi împlinit până în ziua alegerilor, inclusiv, vârsta de cel puţin douăzeci şi trei de ani pentru a fi ales în Camera Deputaţilor sau în organele administraţiei publice locale şi de cel puţin 35 de ani pentru a fi ales în Senat sau în funcţia de Preşedinte al României.

Aceste condiţii le-am prezentat tocmai pentru a sublinia importanţa faptului exprimării votului în sensul că pentru a evita sau a diminua la maxim posibilitatea ca, pe baza mesajului deformat prezentat sau deformat receptat de alegători, să fie alese persoane care nu corespund exigenţelor funcţiunilor publice pe care vor fi învestite, legiuitorul a luat anumite măsuri de protecţie. Este vorba de instituirea unui filtru iniţial prin condiţiile deja amintite, filtru prin care de la început sunt scoase din competiţie persoanele care nu îndeplinesc aceste condiţii minime, absolut necesare, chiar dacă nu suficiente.

Asemenea precauţii subliniază şi importanţa deosebită a administraţiei publice pentru societate.

Legea nr. 188/1999 republicată şi modificată prevede că funcţionar public este persoana numită într-o funcţie publică şi că persoanelor numite sau alese în funcţii de demnitate publică nu li se aplică prevederile acestui act normativ. Se deduce că principiul eligibilităţii este aplicabil persoanelor care vor ocupa anumite demnităţi publice.

❑ Principiul autonomiei locale

Legea administrației publice locale, nr. 215/2001, republicată și modificată[1], precizează că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul autonomiei locale.

Legiuitorul a definit autonomia locală[2] ca fiind „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii". În lege se prevede că autonomia locală, ca drept, se exercită de consiliile locale, de primari și de consiliile județene în calitate de autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară[3], fiind exercitată pe baza și în limitele stabilite de lege. În fapt autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele[4] și atribuțiile autorităților administrației publice locale și gestionarea resurselor care aparțin - în conformitate cu prevederile legale - comunei, orașului sau județului.

Autoritățile administrației publice locale pe baza principiului autonomiei locale, au dreptul de a avea inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Autonomia locală se aplică nu numai în raportul dintre administrația publică centrală și cea locală, ci și în raporturile dintre autoritățile administrației publice locale. Legea prevede că[5] raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe, pe de o parte, și cele de la nivel județean, pe de altă parte, se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

Principiul autonomiei locale se completează cu principiul consultării locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale[6] prin referendum, această consultare fiind de fapt o altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice.

❑ Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit

Legea administrației publice locale în toate formele ei cunoscute în perioada 22 decembrie 1989 - 1 septembrie 2009 a consacrat principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Pentru aplicarea acestui principiu, legiuitorul român a creat cadrul juridic necesar prin Legea nr. 3/2000[7] - Lege privind organizarea și desfășurarea referendumului

---

[1] Legea administrației publice locale, nr. 215/2001 republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007 și modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008; Legea nr. 35/2008; Ordonanta de urgență a Guvernului nr. 66/2008; Legea nr. 131/2008.

[2] Art. 3, Legea nr. 215/2001.

[3] Art. 4 alin. (1), Legea nr. 215/2001.

[4] În conformitate cu art. 5 din Legea administrației publice locale, competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale se stabilesc numai prin lege, fiind depline și exclusive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

[5] Art. 6 alin. 1, Legea nr. 215/2001.

[6] În alineatul (4) al art. 3 din Legea nr. 215/2001 se definește colectivitatea locală prin „totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială".

[7] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000.

modificată prin O.UG. nr. 92/2003 aprobată prin Legea nr. 550/2003; O.U.G. nr. 99/2005 respinsă prin Legea nr. 243/2006; Decizia Curţii Constituţionale nr. 567/2006; O.U.G. nr. 27/2007; Legea nr. 129/2007; O.U.G. nr. 34/2007; Decizia Curţii Constituţionale nr. 292/2007. În articolul nr. 2, aliniat (2) din legea menţionată se precizează că „se poate organiza şi desfăşura referendum local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unităţile administrativ-teritoriale", în cadrul referendumului populaţia putând fi consultată cu privire la una sau la mai multe probleme pe buletine de vot separate.

Participarea la referendum este neîngrădită cu următoarele excepţii:

- minorii sub 18 ani, întrucât nu au capacitate de exerciţiu deplină;

Se impune precizat că au dreptul de a participa la referendum toţi cetăţenii români care au împlinit vârsta de 18 ani până în ziua referendumului inclusiv.

- debilii sau alienaţii mintal puşi sub interdicţie;
- persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Legea utilizează noţiunea de „referendum local" în două accepţiuni. Stricto sensu prin referendum local se înţelege referendum organizat în comune şi oraşe sau în subdiviziunile acestora. Lato sensu prin referendum local se face referire atât la consultarea organizată în comune şi oraşe, cât şi la cea organizată la nivel judeţean, care poartă denumirea de „referendum la nivel judeţean".

O precizare, care are rolul de a sublinia principiul autonomiei locale şi îngemănarea sa cu principiul studiat în acest paragraf, este aceea că în funcţie de importanţa obiectului referendumului, de mărimea colectivităţii locale care este vizată de problema de interes deosebit, referendum poate fi organizat şi numai în unele subdiviziuni ale unei comune, unui oraş sau unui judeţ.

Problemele supuse referendumului local - lato sensu - se stabilesc de consiliile locale sau consiliile judeţene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a preşedintelui consiliului judeţean.

❑Principiul descentralizării administrative

Analiza, organizarea şi funcţionarea administraţiei publice presupun cu necesitate, nu numai examinarea principiilor generale (centralizarea, descentralizarea, deconcentrarea), cu efecte imediate asupra structurilor administrative, ci şi determinarea relaţiilor stabilite între acestea pe diferite trepte de organizare în cadrul raportului funcţional centru-local, a modului de structurare şi organizare a autorităţilor administraţiei publice, funcţie de principiile dominante-centralizare şi descentralizare a raporturilor ce se stabilesc între centru-teritoriu-local, în funcţie de natura structurii de stat- unitară, federală, de forma de guvernământ sau regimul politic, neputându-se vorbi de un model în organizarea administraţiei publice general valabil.

De altfel, doctrina recunoaşte preocuparea încă din antichitate pentru abordarea organizării administraţiei, a problematicii guvernării în general.

Diferenţa de abordare a problematicii organizării administraţiei ţine mai mult de poziţia diferită a specialiştilor de drept administrativ şi de drept constituţional, fie prin prisma analizei structurilor administrative şi a „aranjării", organizării acestora- pe diferite paliere, central, teritorial, statal sau de specialitate, fie prin prisma delimitării studiului rolului politic de rolul administrativ al acestor autorităţi.

Indiferent cum ar putea fi concepută abordarea organizării administrative, din punct de vedere al dreptului constituțional sau administrativ, nu pot fi disociate, dimpotrivă așa cum spune profesorul Antonie Iorgovan „trebuie să recunoaștem că tradiția este de partea dreptului administrativ".[1]

Studiile privind organizarea administrației publice s-au axat pe trei orientări principale:

- o orientare tehnico-juridică, de sorginte franceză, care procedează la o examinare „stricto sensu", a organizării puterii executive, de la principii până la autorități publice și chiar serviciile și stabilimentele publice;
- o orientare filozofică juridică sau structurală, bazată pe studiul relațiilor și constituirii în sistem a autorităților sau pe cunoscuta sintagmă „organizarea de stat este forma, iar puterea de stat conținutul";[2]
- orientarea promovată de știința administrației care examinează organizarea administrației sub aspectul metodelor, a principiilor de eficientizare și raționalizare cunoscută și sub numele „organizare și metode, cât și organizarea activității funcționarilor din administrație".

Orice formă de organizare a administrației este însă condiționată și determinată de modalitatea ăn care puterea politică este organizată într-un stat determinat, așadar de regimul politic existent și care în egală măsură, diferă funcție de structura de stat sau de forma de guvernământ consacrată la nivel constituțional.

Înțelegerea corectă a organizării și funcționării administrației publice, a raporturilor dintre administrația centrală și cea locală, presupune cu necesitate examinarea principiilor ce stau la baza acestei organizări, principii care determină și natura juridică a acestor raporturi și regimul juridic aplicabil raporturilor dintre centru și teritoriu.

Cele două principii clasice de organizare și funcționare a administrației publice sunt: centralizarea și descentralizarea administrativă.

Corespunzător acestor principii au fost consacrate două sisteme administrative: sistemul centralizat și sistemul descentralizat.

Ceea ce este specific sistemului administrativ centralizat este recunoașterea puterii ierarhice a autorităților executive centrale, dreptul de control al acestora asupra autorităților locale, care se poate materializa atât în anulare - suspendare și în reformarea actelor autorităților subordonate, cât și în substituirea în executarea anumitor atribuții.

De asemenea, sistemul centralizat permite și sancționarea persoanelor controlate, inclusiv revocarea lor din funcție.

Ceea ce deosebește sistemul centralizat de sistemul descentralizat, este tocmai dependența administrației locale față de administrația centrală, lipsa inițiativei și a capacității, administrației locale de a lua decizii, activitatea acestora, reducându-se la îndeplinirea sarcinilor stabilite de administrația centrală sau conformarea față de directivele stabilite de acestea.

Deși sistemul administrației centralizate recunoaște existența unor autorități publice teritoriale, rolul acestora se reduce la executarea în concret a atribuțiilor stabilite de

---

[1] Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 248.

[2] Mircea Lepădătescu, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 61-62.

autoritățile centrale, nu au personalitate juridică, nu decid în nume propriu și ca atare ele pot fi numite și revocate oricând de autoritățile centrale.

Centralizarea îmbracă două forme: concentrarea administrativă, desconcentrarea administrativă .[1]

Concentrarea administrativă presupune o grupare a autorităților administrative - la sediul puterii executive, ceea ce a făcut ca unii autori să afirme că acest sistem „este nu numai absurd, dar și impracticabil".[2]

Această formă ar duce la o supraaglomerare a sarcinilor administrației centrale în detrimentul scopului pentru care au fost create autoritățile teritoriale.

Deconcentrarea administrativă presupune un transfer al atribuțiilor autorităților centrale către autoritățile teritoriale ale statului sau către autoritățile locale, în realizarea unor atribuții statale.

Această formă recunoaște o putere de decizie a autorităților locale în anumite materii prestabilite.

În cazul descentralizării, statul împarte sarcina administrării și altor categorii de subiecte de drept public - lăsând chiar în sarcina colectivităților locale posibilitatea de a soluționa afacerile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea ierarhică cu controlul administrativ,[3] ceea ce presupune o mai mare libertate de acțiune a autorităților teritoriale și a acelor locale, cât și soluționarea mult mai eficientă și operativă a problemelor de interes general.

Descentralizarea îmbracă două forme:

- descentralizarea administrativ-teritorială;
- descentralizarea tehnică.

Descentralizarea administrativ-teritorială are în vedere recunoașterea calității de subiect de drept public a colectivității locale și a personalității juridice a acestora, a dreptului lor de a se administra.

Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată, este necesar a fi îndeplinite următoarele condiții:[4]

- existența personalității juridice;
- existența unor autorități administrative proprii;
- supravegherea colectivităților de autorități și în forme stabilite de lege.

Prima componentă, – personalitatea juridică are în vedere existența unor interese proprii specifice colectivităților locale, pe care statul, prin mijloacele sale, nu le poate soluționa eficient și operativ. Ca atare, statul este acela care determină care dintre aceste probleme intră în competența autorităților locale.

Soluționarea unor probleme de interes local, presupune așadar, existența unui patrimoniu propriu al mijloacelor materiale și financiare pentru rezolvarea acestora, și firește, resursele umane.

Existența unui patrimoniu, a bugetului propriu și a autonomiei financiare, conferă capacitatea acestor colectivități locale de a participa, în nume propriu, la circuitul civil.

---

[1] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 17-urm.
[2] Charles Debbasch, *Institutiones administrative,* LODJ, Paris, 1972, p. 66-urm.
[3] Eugen Popa, *Autonomia locală în România,* Ed. All. Beck, București, 1999, p. 6-urm.
[4] Ioan Vida, *op. cit.* p. 19-21.

Atributele persoanei juridice, a colectivități lor locale se realizează de către autoritățile alese în condițiile legii.

A doua componentă privind existența unor autorități locale alese, reprezintă expresia cea mai evidentă a autonomiei locale, este mijlocul prin care cetățeanul, colectivitatea locală iau parte la desemnarea organelor sale care să le reprezinte interesele.

A treia componentă a descentralizării teritoriale, se referă la controlul sau supravegherea colectivităților de către stat, cunoscută și sub numele de tutelă administrativă.

Tutela administrativă are în vedere atât actele autorității, cât și controlul asupra persoanelor ce ocupă funcții de conducere în autoritățile locale.

Concepția modernă asupra tutelei administrative, face ca prin noul conținut ea să reprezinte „un element al desconcentrării și o limită a autonomiei locale"[1], ce se bazează pe trei tehnici noi în înfăptuirea sa[2]:

- concursul tehnic dat de serviciile statului pentru îndeplinirea unor atribuții ale localităților;
- alocarea de subvenții comunităților locale din partea bugetului de stat;
- procedeul actelor tip, ce constă în elaborarea de regulamente tip, statute tip, de către autoritățile centrale cu caracter orientativ pentru localități (comune).

Tutela administrativă în Constituția României, nu este expres reglementată. Potrivit art. 123 din Constituția revizuită, controlul de legalitate exercitat de prefect este expresia dreptului de supraveghere generală pe care îl realizează administrația centrală asupra activității autorităților locale autonome, expresie a „legăturii organice ce trebuie să existe între autonomia locală și lege dintre interesele locale (comunale, orășenești, județene) și interesele naționale exprimate prin lege"[3].

Așadar, prefectul nu exercită atributul său de control de pe poziții ierarhice, ci în condițiile și limitele legii, ca un mecanism de autoreglare a actului de administrație curentă.

A doua formă a descentralizării administrative, o reprezintă descentralizarea tehnică sau pe servicii[4].

Descentralizarea tehnică este o creație a doctrinei administrative, neavând o consacrare pe plan legislativ. Ea reflectă în fapt transformările ce au loc în planul organizării administrației publice, prin constituirea unor instituții publice sau de utilitate publică cu personalitate juridică care, ieșind de sub controlul ierarhic al autorității ce le înființează, păstrează cu aceasta doar legătura unei tutele administrative.

Principiul desconcentrării administrative, presupune ca autoritățile înființate să aibă o structură și competență de sine stătătoare, cu putere de decizie limitată la domeniile stabilite de lege, de regulă pentru probleme de interes local· răspunzătoare în fața centrului pentru modul de realizare a intereselor publice ale statului în teritoriu, sub sancțiunea revocării acestora.

Confuzia care se poate crea în examinarea activității acestora, se datorează și fenomenului de „dedublare funcțională", ca urmare a atribuțiilor acestor autorități (atribuții specifice proprii și atribuții statale delegate).

---

[1] Jacques Moreau, *Administration regionale et municipale*, Ed. a V-a, Dalloz, Paris, 1980, p. 26-32.
[2] Eugen Popa, *op. cit.* p. 29.
[3] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 261.
[4] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 21; Eugen Popa, *op. cit.*, p. 9.

De reţinut că, serviciile deconcentrate ale ministerelor şi altor autorităţi centrale, se află într-o dublă „subordonare" - faţă de ministerul care le-a înfiinţat şi în subordinea căruia funcţionează, şi faţă de prefect, la nivel teritorial, care potrivit art. 123 din Constituţie „conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ teritoriale" şi care îşi dă avizul la numirea conducătorilor acestora.

O reglementare similară este preluată şi în Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului (republicată), care în art. 4 stipulează că „prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ teritoriale"[1].

Pentru că aminteam că esenţial pentru deconcentrarea administrativă este menţinerea puterii ierarhice, reţinem că această deconcentrare este atât pe verticală, prin creşterea competenţelor acestor servicii exterioare ale ministerelor, dar şi pe orizontală prin creşterea competenţelor şefului teritorial al acestora în persoana prefectului. De altfel, doctrina franceză de specialitate concluzionează că prin „regimul administrativ desconcentrat" se elimină incovenientele centralizării administrative[2]. O ultimă componentă a descentralizării administrative, reflectând forma cea mai modernă a evoluţiei organizării administraţiei publice, o reprezintă autonomia locală.

Cunoscut sub denumiri diferite „autonomie locală" sau „descentralisation administrative" în literatura franceză, „auto-administration, self-governement" ori „local governement" în sistemul anglo-saxon, ori „selbstverwaltug" în sistemul german, ea se referă la asigurarea unui statut special colectivităţilor locale, în raport cu autorităţile statale şi cele teritoriale care îşi desfăşoară activitatea în limita lor de competenţă.

Este aşadar o reflectare a calităţii de subiect de drept a colectivităţii teritoriale-locale, ca persoană morală de drept public, alături de colectivitatea naţională, reprezentată de stat, care dispune de capacitate proprie, de autorităţi administrative proprii, de mijloace proprii, de mijloace materiale, financiare şi umane, necesare pentru realizarea intereselor publice locale specifice [3].

Definirea acestui principiu cu referire directă la colectivităţile locale, o întâlnim şi în documentul Consiliului Europei numit „Carta Europeană: Exerciţiul autonom al puterii locale" din 15 octombrie 1985[4], unde autonomia locală este definită ca „un principiu stabilit prin Constituţie sau legile statelor-părţi care conferă colectivităţilor locale dreptul

---

[1] Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului, Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 658 din 21.07.2004 (republicată).

[2] Henry Berthelemy, *Traite elementaire de droit administratif,* 10 edition, Librairie Arthur Ronsseau, Paris, 1923, p. 101; Roger Bonnard, *Précis élèmentaire de droit public,* 3 edition, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934, p. 312; André Laubadère, Jean Claude Venezia, Yves Gaudement, *op. cit.* p. 114-115; Jean Rivero, Marcel Waline, *Droit administratif,* 3 edition, Dalloz, Paris, 1934, p. 312; Ch. Debache, *Institutions de droit administratif,* Paris, p. 181; Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român,* ed. a III-a, Cartea 1, Tipografiile Române Unite, Bucureşti, 1925, p. 561; Constantin Rarincescu, *Curs de drept constituţional,* 1940 , p. 202-203; Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* Bucureşti, 1935 p. 247-248; Ioan Vida, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* 1999, p. 112-113; Antonie Iorgovan, *op. cit.,* p. 441-443; M. Văraru, *Manual de drept constituţional român,* Bucureşti, p. 119; Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Universitatea Lucian Blaga, Sibiu, 1998, p. 112-113.

[3] André Laubadère, *op. cit.* p. 115; Ioan Santai, *op. cit.* p. 112.

[4] Legea nr. 199/1997' pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 331/26.11.1997.

și capacitatea de a rezolva și gestiona în cadrul legii sub propria lor răspundere și în interesul populației acestora, o parte din treburile publice."

În același sens, este definită autonomia locală și în „Declarația cu privire la autonomia locală" semnată la Rio de Janeiro în 1985.

Prin colectivități locale, înțelegem în sensul reglementărilor naționale - comunele, districtele, departamentele ca fiind baza organizării administrative, dar și colectivitățile regionale.

Astfel definit principiul autonomiei locale, exclude subordonarea, posibilitatea, autorităților alese în mod direct de colectivitățile locale, ba chiar excluderea tutelei, în favoarea unui control administrativ ce trebuie reglementat de Constituție sau lege.

Autonomia locală se manifestă atât în sfera capacității juridice, astfel încât se recunoaște colectivității teritoriale locale, calitatea de subiect de drept public, pe plan instituțional, prin reglementarea autorităților administrative proprii și diferite de aparatul administrativ de stat care-și păstrează competențele, dar și sub aspect decizional, determinată de competența stabilită pentru acestea, lăsându-le la dispoziție, pentru realizarea atributelor și satisfacerea intereselor colectivităților, mijloace materiale, financiare și umane necesare.

Carta stabilește în materia resurselor financiare, ca și a dreptului de control administrativ asupra colectivităților locale „respectarea principiului proporționalității, pe de o parte sub aspectul intervenției statului asupra intereselor ocrotite, dar și cu privire la asigurarea resurselor financiare ale acestora, proporțional cu atribuțiile stabilite de lege".

Autonomia pe care o examinăm are în fapt un caracter exclusiv administrativ, colectivitățile teritoriale locale fiind autonome, dar nu suverane.

Ca o constantă în practica europeană, vom reține recunoașterea pe plan legislativ și constituțional a acestui principiu, al autonomiei colectivităților locale cu componentele sale instituționale, gestionare și decizionale, cu recunoașterea „tutelei" administrative asupra felului în care sunt realizate și protejate interesele publice ale lui, cu conotația unui control de legalitate și nu de oportunitate, în condiții strict determinate de lege.

Sunt deja consacrate formulele din literatura franceză că „nu există tutelă fără text, nici în afara textelor" și „tutela nu se prezumă"[1].

Tutela administrativă se poate realiza fie de o autoritate statală centrală, fie de teritorială (prefectul).

Recunoașterea personalității juridice a calității de subiect de drept public a colectivității locale, dreptul acestora de a se asocia cu alte colectivități locale în vederea realizării unor sarcini de interes comun, sau cooperarea cu colectivitățile altor state, nu afectează caracterul unitar al statului.

Prin prisma noului statut conferit colectivităților locale în statele lumii, asistăm în, prezent la un proces intens de descentralizare administrativă sau de consacrare a nomiei locale în mod distinct, definind de altfel raportul dintre puterea centrală și puterea locală sub forma unui nou regim local.

Complexitatea reglementărilor actuale în privința recunoașterii autonomiei locale nu trebuie însă confundată cu „autoadministrarea", termen care exclude coexistența colectivităților locale într-un stat unitar.

---

[1] Réné Chapus, *Droit administratif général,* tome 1, ed. 9, Montchrestien, Paris, 1995, p. 164-165; Jean Rivero, Marcel Waline, *op. cit.,* p. 272 Corneliu Liviu Popescu, *op. cit.* p. 53-55, Eugen Popa, *op. cit.* p. 42-46.

Sensul greşit conferit la traducerea termenului englezesc „self government" de autoadministrare, creează confuzia unor termeni sinonimi, ceea ce nu este riguros exact, dacă avem în vedere că în Anglia, administraţia locală poartă denumirea de „local government", iar autonomia ca principiu al acesteia se defineşte prin termenul „self government" (administrarea prin ele însele).

După cum, în statul federal prezenţa autonomiei locale nu poate fi privită în toate componentele sale, de vreme ce în cadrul statului federal autonomia statelor componente este atât administrativă, cât şi politică, iar tutela administrativă este exclusă între federaţie şi componentele sale.

Principul autonomiei locale îl regăsim aşadar în statele unitare sau în statele componente ale unei federaţii. Fiind o stare de independenţă a colectivităţilor locale în raport cu statul, ea nu poate fi confundată cu organizarea raporturilor dintre statul federal şi componentele acestuia.

În statele federale (ex. Elveţia, S.U.A, Germania) relaţiile stabilite între statul federal şi statele componente ale federaţiei sau confederaţiei exclud orice putere a statului federal asupra colectivităţilor locale din statele competente. Controlul autorităţilor federale nu se poate manifesta decât la nivelul statelor.

În literatura franceză de specialitate, se reţine ca principală deosebire dintre federalism, şi descentralizare, „competenţele-rezervate" ale statului federal şi problemele locale" ale unei colectivităţi descentralizate.[1] În timp ce un stat component al statului federal dispune de putere constituantă proprie, Constituţie, putere legislativă, executivă şi judecătorească, tutela administrativă fiind exclusă între statul federal şi statele membre, problemele locale fiind doar de ordin administrativ, esenţial pentru descentralizare este tutela administrativă.

Descentralizarea este deci un fenomen pur administrativ, în timp ce federalismul este un fenomen politic. De aceea, nu de puţine ori, întâlnim în literatura de specialitate formularea „acolo unde dispare dreptul de control al statului, tutela adiministrativă asupra colectivităţilor locale, începe federalismul".[2]

Ca urmare a diversităţii sistemelor administrative contemporane consacrate la nivel constituţional şi legal în statele lumii şi regimul administrativ-teritorial aplicabil acestora este diferit.

În literatura de specialitate sunt consacrate mai multe regimuri juridice care relementează raportul dintre centru şi teritoriu, şi anume[3]:

- regimul de centralizare administrativă;
- regimul de desconcentrare administrativă;
- regimul de descentralizare administrativă (de autonomie locală).

O terminologie diferită întâlnim în doctrina germană, care clasifică administraţia de stat în administraţie directă şi administraţie indirectă de stat, în condiţiile în care statul deleagă atributele sale colectivităţii teritoriale locale[4].

---

[1] André Laubadère - Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif,* 13 ed., 1944, Librairie de droit et de Jurisprudence, Paris p. 111-112.

[2] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 25.

[3] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 52.

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Universitatea Lucian Blaga, Sibiu, 1998, p. 112.

[4] Rodica Narcisa Petrescu, *Dreptul administrativ,* ed. a 2-a, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 1997, p. 42-43.

Fiind vorba de un regim administrativ teritorial, el are ca obiect administrația publică, fără a afecta unitatea politică a statului, ceea ce permite examinarea acestor regimuri, raportat la statele unitare, dar și la statele federale, sau în interiorul statelor federale.

Determinarea regimului juridic aplicabil raporturilor administrative dintre centru și teritoriu, este nu numai o realitate teoretică, ci și o necesitate practică pentru că niciun stat nu poate fi administrat doar de la centru prin organele administrației publice centrale.

O formulă consacrată de doctrina franceză, spune că „se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape"[1].

Expresie a celor două principii fundamentale de organizare administrativă a teritoriului, centralizarea și descentralizarea, regimurile administrative teritoriale se caracterizează prin următoarele:

1. regimul administrativ centralizat - consacră existența statului, ca singura morală de drept public, politico-teritorială, cu interesele sale și alcătuind o colectivitate teritorială.

Ca o consecință a acestei organizări, există o singură categorie de organe ale administrației publice, respectiv administrația de stat.

Toate structurile administrativ teritoriale ale administrației statale sunt și funcționează ca agenți ai statului, supuși puterii ierarhice, răspunzătoare în fața acestora și revocabile. Rolul acestora se reduce la punerea în executare a ordinelor, fără nici-o inițiativă proprie.

Acest regim anihilează orice intervenție a agentului teritorial și capacitatea sa decizională, după formula „paralizia extremităților și apoplexia centrului"[2].

2. regimul administrativ desconcentrat - vine să înlăture incovenientele regimului centralizat, în sensul că agenții teritoriali nu sunt simpli executanți ai centrului, ci sunt organizați ca autorități administrative propriu-zise, cu capacitate decizională proprie subordonată centrului, răspunzătoare față de acesta în privința realizării intereselor statului, numite și revocabile de către acestea.

Deși se menține principiul sub ordonării ierarhice, desconcentrarea administrativă oferă posibilitatea autorităților desconcentrate de a aplica în concret, adaptat specificului local, măsurile autorităților centrale.

3. regimul administrativ descentralizat (de autonomie locală) are la bază recunoașterea calității de subiect de drept public teritorial, colectivităților locale.

Acestea dispun de autonomie organizatorică (prin reglementarea autorităților administrative alese prin vot direct), autonomie funcțională (în a lua cele mai adecvate măsuri pentru realizarea intereselor locale) și de autonomie decizională, în limita competenței legale și funcție de posibilele resurse financiare și umane de care dispun.

Ele nu pot fi revocate, nu se subordonează autorităților statale și celor teritoriale și nici nu sunt supuse unui control ierarhic.

Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (traduit par, Michel Fremont), Librairie Generale de droit et jurisprudence, Paris 1994, p. 19.

[1] André Laubadère, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traite de droit administratif,* 13 ed,. 1994, Librairie de droit et de Jurisprudence, Paris, p. 53-54.

[2] Jacques Baguenard , *La descentralisation territoriale*- Presses Universitares de France, Paris, 1980, p. 8.

Autonomia de natură administrativă, consacrată în acest regim administrativ, recunoaşte un drept de supraveghere generală a acestor colectivităţi teritoriale locale şi a autorităţilor lor sub forma controlului de tutelă administrativă din partea administraţiei statale centrale sau teritoriale.

Tutela administrativă îmbracă mai multe forme:

- formă rigidă care afectează însăşi conţinutul autonomiei locale, potrivit căreia organul de tutelă are dreptul de a aproba actele organelor controlate şi dreptul de a se substitui acestuia în adoptarea unui act;

- o formă mai „liberală", potrivit căreia organul de tutelă are dreptul de a anula actul organului controlat;

- o altă formă poate „cea mai liberală", aceea în care organul de tutelă nu dispune decât de dreptul de a sesiza instanţa de judecată cu privire la un act pe care-l consideră nelegal în vederea anulării sale.

Cât priveşte autoritatea învestită cu realizarea tutelei administrative, aceasta poate fi un organ al administraţiei de stat centrale (Guvernul, Ministerul de Interne) sau teritoriale (prefectul, controlor).

Doctrina franceză de specialitate tratează regimul de descentralizare printr-o prezentare coroborată a descentralizării administrative cu desconcentrarea administrativă, ca fiind indisolubil legate, de unde şi denumirea „regimuri de deconcentrare administrativă"[1].

Această teză presupune împărţirea administraţiei publice în administraţia statală, reprezentată de administraţia de stat centrală şi administraţia de stat teritorială, şi administraţia colectivităţilor teritoriale locale. Posibilele confuzii terminologice se pot datora şi fenomenului de „dedublare funcţională", când o anumită autoritate îndeplineşte pe lângă atribuţiile sale principale şi atribute delegate, ce intră în competenţa celorlalte tipuri de colectivităţi teritoriale.

La fel de interesantă este şi abordarea noţiunii de „delocalizare" care priveşte mutarea sediului unor autorităţi administrative centrale din capitala ţării, spre teritoriu[2].

În fapt, acest concept nu are legătură nici cu descentralizarea administrativă, nici cu deconcentrarea, întrucât criteriul de delimitare între administraţia centrală şi administraţia teritorială este cel al competenţei teritoriale şi nu un criteriu geografic al sediului autorităţii.

Indiferent de regimul administrativ consacrat într-un stat sau altul, teoreticienii şi practicienii din domeniul administrativ şi chiar constituţional au relevat avantajele şi dezavantajele fiecăruia dintre acestea, determinând o diversitate de soluţii de la aplicarea unuia dintre ele, până la aplicarea lor concomitentă.

---

[1] Paul Bernard, *L 'etat et descentralisation, La documentation Francaise, Paris 1983,* p. 120-121, p. 67-68.

Olivier Duhamel, Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel,* Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 265.

[2] Jean Rivero, Marcel Waline, *Droit administratif,* 15 ed. Dalloz, Paris, 1994, p. 269.

Subsecțiunea 2
Funcțiile Administrației Publice în statul de drept

Funcțiunea sau funcția este definită ca fiind[1] „activitate administrativă pe care o prestează cineva în mod regulat și organizat într-o instituție, în schimbul unui salariu" sau „grad pe care îl deține cineva într-o ierarhie administrativă".

În raport cu administrația publică, funcția constituie un ansamblu de atribuții stabilite de lege sau prin acte emise pe baza și în executarea legii, atribuții pe care le îndeplinește o persoană fizică angajată într-un organ al administrației publice și care are abilitarea legală de a îndeplini aceste atribuții ale administrației publice[2].

Legea nr. 188/1999 republicată și modificată - Legea privind Statutul funcționarilor publici definește funcția publică[3] ca fiind „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale". Funcțiile publice sunt prevăzute în anexa la lege putând fi completate prin hotărâre a Guvernului.

Pentru a studia administrația este necesar în primul rând a se defini obiectul activității acesteia, a se identifica funcțiunile sale.

Activitățile desfășurate de administrația publică fiind nenumărate, este evident necesară realizarea unei clasificări a funcțiunilor și serviciilor publice. Se apreciază[4] că dintre numeroasele clasificări ale funcțiilor și serviciilor, cea mai clară este cea propusă de anumiți specialiști americani din domeniul administrației publice. Acești autori disting în administrație trei categorii de organisme sau de servicii: servicii operaționale („line service"), servicii auxiliare („auxiliary services") și așa-zisele „servicii de stat major" („staff services"), adică servicii de concepție sau de comandă.

Serviciile operaționale îndeplinesc, sub formă de prestații directe către cei administrați, înseși misiunile (serviciile) pentru care administrația sau serviciul au fost create. Activitatea acestor servicii, care se identifică cu scopul administrației, este - sau ar trebui să fie - îndreptată spre public, spre utilizatori. Iată câteva exemple de servicii operaționale: un birou de poștă, un birou de evidența populației, o bibliotecă municipală.

Serviciile auxiliare - pe care André Molitor,[5] specialist belgian în domeniul științei administrației, preferă să le califice drept servicii instituționale prin opoziție cu serviciile funcționale - nu au o finalitate proprie. Ele nu lucrează direct în contact cu utilizatorii serviciului public. Ele au ca sarcină să furnizeze prestații materiale sau imateriale altor servicii și în special serviciilor operaționale, fie punându-le la dispoziție mijloace de

---

[1] Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Univers enciclopedic, București, 1998, p. 404.

[2] Alexandru Negoiță, *op. cit.*, p. 79.

[3] Legea nr. 188/1999, art. 2 alin. 4, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 600 din 8 decembrie 1999, modificată prin O.U.G. nr. 82/2000, O.U.G. nr. 284/2000; Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007; Acte modificatoare: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 48/2007, Legea nr. 236/2007, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 229/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2009, Decizia Curtii Constitutionale nr. 185/2009, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2009.

[4] Bernard Gournay, *Introduction à la science administrative,* Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris, 1978, p. 13-16.

[5] Idem.

acţiune, fie îndeplinind anumite operaţii administrative în locul lor. Se spune adesea că ele „administrează administraţia".

Care sunt tipurile de prestaţii ale serviciilor auxiliare?

Aceste prestaţii în primul rând pot privi personalul din cadrul administraţiei. Este vorba despre direcţii, servicii sau birouri de personal care au misiunea de a recruta şi forma funcţionarii, de a asigura executarea deciziilor referitoare la cariera acestora, de a calcula salariul lor etc.

În al doilea rând, aceste servicii trebuie înţelese ca servicii financiare şi de contabilitate. Ele trebuie să procure fondurile necesare funcţionării administraţiei şi să vegheze la corecta lor utilizare.

A treia serie de sarcini a serviciilor auxiliare este de a furniza bunuri şi servicii altor unităţi administrative. Furnizarea bunurilor materiale se face prin serviciile de producţie (existente în special în domeniul militar), prin serviciile de aprovizionare. Serviciile fără caracter material sau cu un caracter material mai puţin evidenţiat se ocupă cu sarcinile preponderent intelectuale, cum sunt: servicii de documentare, servicii de consultanţă juridică, serviciile de contencios, servicii cu sarcini de execuţie: dactilografiere, multiplicare prin diverese mijloace tehnice (xerox, imprimerie), oficii de calcul.

Serviciile de stat major denumite adesea servicii de concepţie sau de comandă nu au de îndeplinit sarcini de gestiune cotidiană ci sarcini care sunt legate de luarea marilor decizii.

Funcţionarii care figurează în „statele - majore" au de desfăşurat următoarele activităţi:

- efectuează toate cercetările şi studiile necesare elaborării politicii fiecărui serviciu public; ei pot consulta personalităţi sau organisme exterioare administraţiei;
- elaborează previziuni sau stabilesc ipoteze privind evoluţia viitoare a fiecărui serviciu public şi a lumii exterioare acestuia;
- pregătesc proiecte de programe sau planuri de acţiune;
- veghează la executarea deciziilor şi programelor, coordonând activitatea serviciilor de execuţie şi controlându-le rezultatele;
- pregătesc toate măsurile referitoare la reorganizarea structurilor, la perfecţionarea metodelor de lucru şi la îmbunătăţirea relaţiilor umane în interiorul şi exteriorul serviciului.

Această clasificare tripartită are meritul de a reflecta destul de fidel structura multor organizaţii: din domeniul armatei, întreprinderi, bănci, companii de asigurare, instituţii administrative, permiţând comparaţii utile şi rodnice.

Faptul că distincţia line - auxiliary - staff redă exact structura administraţiilor militare nu trebuie să neliniştească pentru că autorii schemei au folosit drept model organizarea forţelor armate.

Se pot formula în legătură cu această clasificare, care pentru anumiţi autori sau practicieni a devenit o dogmă, două serii de observaţii[1]. I se poate reproşa, în măsura în care ea urmăreşte să prezinte o clasificare a serviciilor administrative existente, caracterul său artificial. A doua critică a acestei scheme este următoarea: când este vorba de organe

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 16.

sau de funcții nu este arbitrariu să se facă distincție între „auxialiary" și „staff"? Aceste două noțiuni nu sunt în practică strâns legate? Ca exemplu se poate arăta că gestiunea curentă a personalului este o funcție auxialiară, dar deciziile de principiu referitoare la politica de personal nu sunt ele indestructibil legate de politica generală a serviciului, deci de activitățile „de stat major"? De asemenea se poate constata că aceleași funcții sunt clasate de anumiți autori în categoria „staff" și de alții în categoria „auxiliary".

Pentru a trece peste dificultățile generate de clasificarea tripartită anumiți autori au propus înlocuirea ei cu o clasificare bipartită prin formarea unui singur grup din funcțiile auxiliare și cele de comandă, desemnate de un termen generic: „funcții orizontale".

Toate aceste considerații au menirea de a arăta că în domeniul funcțiilor publice din cadrul administrației publice nu există o formulă simplă și că între toate activitățile din acest domeniu există legături numeroase și adesea subtile, complexe.

În vocabularul administrativ curent, termenul misiune este sinonim cu sarcină sau atribuție, fiind aplicabil activității oricărui serviciu, indiferent care este obiectul acestuia. Acestui cuvânt îi pote fi atribuită o accepțiune mai largă și anume prin misiuni ale administrației[1] se va înțelege funcțiile în vederea îndeplinirii cărora serviciile publice au fost instituite de către puterea politică.

O problemă importantă care trebuie soluționată de către știința administrației este aceea de a preciza cum se pot clasifica misiunile administrației publice.

Misiunile îndeplinite de administrația publică sunt extrem de numeroase, astfel încât clasificarea lor nu este ușor de făcut.O variantă de clasificare[2] grupează activitățile administrative în patru categorii: a) de protecție; b) de ajutor; c) de reglementare; d) prestare directă de servicii. Defectul acestei grupări este că separația între activitățile „de protecție" și cele „de ajutor" nu este foarte precisă.

Au fost propuse și alte clasificări. Anumiți autori disting de exemplu, „funcții politice" și „funcții tehnice" sau „funcții de administrare generală" și „funcții specializate". Toate aceste clasificări au și calități și defecte.

În literatura de specialitate franceză[3] s-a propus o clasificare corespunzătoare practicii curente din administrația franceză, care ni se pare corespunzătoare și administrației românești, clasificare conform căreia există:

a) misiuni de suveranitate (sau funcții politice), care la rândul lor se împart în:

- misiuni de suveranitate externă: apărarea sau securitatea națională, coordonarea relațiilor externe;
- misiuni de suveranitate internă: asigurarea cadrului pentru înfăptuirea justiției, asigurarea ordinii publice prin intermediul poliției;
- misiuni politice propriu-zise: asigurarea funcționării instituțiilor politice (alegeri, adunări), coordonarea relațiilor cu instituțiile religioase, informarea publicului despre țelurile politice ;

b) misiuni economice, care se concretizează în:

- atribuțiile statului referitoare la monedă;

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 17.
[2] Idem.
[3] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 18.

Se impune observaţia că emisiunea monetară este considerată de anumiţi autori ca una din misiunile de suveranitate.

• acţiuni specifice în diferite sectoare ale vieţii economice (energie, minerit, transporturi, telecomunicaţii, industrii de prelucrare, agricultură şi pescuit, servicii etc.) şi acţiuni specifice referitoare la funcţii sau probleme comune tuturor sectoarelor (cercetare aplicată, inventică, fiscalitate, comerţ exterior, investiţii etc.);

• coordonarea generală a politicii economice şi financiare (aici incluzând şi coordonarea în spaţiu: amenajarea teritoriului).

c) misiuni sociale;

Se încadrează în această categorie:

• acţiunile în materie de sănătate;

• acţiuni în domeniul locuinţelor şi urbanismului;

• apărarea drepturilor şi intereselor categoriilor socio-profesionale;

• menţinerea sau transformarea structurilor sociale (politica familială);

• distribuirea veniturilor celor din categoriile sociale defavorizate, mai exact protecţia socială.

d) misiuni educative şi culturale.

Din categoria acestor misiuni se impun amintite:

• cercetarea ştiinţifică fundamentală (sau pură);

• educaţia copiilor şi adolescenţilor (învăţământul general, profesional), înţelegând prin aceasta acţiuni în favoarea tineretului;

• organizarea de activităţi pentru timpul liber al cetăţenilor, cu precădere culturale, înţelegând aici informaţia cu caracter nepolitic;

• dezvoltarea activităţilor artistice: conservarea patrimoniului artistic şi istoric, încurajarea creaţiei artistice, aducerea la cunoştinţă publică a operelor de artă;

• elaborarea de studii şi desfăşurarea de activităţi concrete pentru protecţia resurselor naturale şi ameliorarea mediului înconjurător.

Analiza misiunilor administraţiei publice este esenţială pentru înţelegerea funcţionării sistemului organelor prin care se exercită puterea executivă. Ea evidenţiază multitudinea şi eterogenitatea sarcinilor îndeplinite de administraţia publică. Este posibilă construirea teoretică a unui model numit „piramidă funcţională”[1] prin descompunerea fiecărei funcţiuni sau misiuni în mai multe subfuncţii, fiecare subfuncţie putând fi descompusă, la rândul său, în activităţi elementare.

Evident, orice clasificare a misiunilor administraţiei este scolastică pentru că între orice asemenea misiuni există un înalt grad de interdependenţă.

Progresul tehnic şi schimbările sociale influenţează puternic configuraţia tabloului misiunilor administraţiei. Este vorba în primul rând de creşterea semnificativă a numărului acestor misiuni şi de extinderea considerabilă a sferei prestaţiilor către cetăţeni, iar în al doilea rând se poate vorbi despre creşterea calităţii acestor prestaţii.

Condiţiile în care apare şi se dezvoltă o funcţie nouă a administraţiei sunt strâns legate de echilibrul forţelor politice şi sociale. Această apariţie se explică adesea prin accesul la putere al partidelor politice care avuseseră înscrise în platforma electorală o asemenea măsură sau se datorează faptului că oamenii politici ocupând un loc în sistemul

[1] Idem, p. 19.

autorităților publice răspund presiunii anumitor circumstanțe sau revendicărilor unui partid sau unui grup de interese. Extinderea misiunilor administrației poate avea loc și fără a fi însoțită de lupte politice, dar, rareori se întâmplă ca ea să se producă fără intervenția unui grup[1].

Misiunile administrației sunt numeroase și interdependente. Ideea de interdependență este exemplificată prin faptul că există probleme din anumite domenii ale vieții socio-economico-politice care nu pot fi soluționate decât prin cooperarea dintre diversele structuri administrative centrale sau locale de profil. Ca exemplu, se pot aminti:

- în domeniul apărării, pregătirile pentru o potențială stare de război implică toate ministerele, chiar dacă rolul de coordonare aparține Ministerului Apărării ca autoritate de specialitate;
- domeniul cercetării științifice este deservit de unități specializate din subordinea diferitelor verigi ale administrației publice centrale;
- programele de investiții se elaborează prin colaborarea ministerului în al cărui profil se realizează investiția, cu Ministerul Finanțelor Publice, cu ministerele care pot oferi sprijin științific, bază materială pentru elaborarea și transpunerea în practică a programelor respective și cu ministerele beneficiare ale programelor de investiții;
- acțiunile în vederea dezvoltării turismului implică o colaborare între Ministerul Turismului, Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Dezvoltării regionale și Locuinței.

Organele administrației publice în exercitarea atribuțiilor lor de autorități învestite cu putere publică, având competențele determinate și delimitate prin normele juridice constituționale, prin legile organice și legile ordinare sau prin hotărârile guvernamentale, pot recurge atât la instituțiile dreptului privat, mai ales cu privire la aspectele patrimoniale, cât și la cele ale dreptului public mai ales cu privire la noțiunea de serviciu public.

S-a subliniat în literatura de specialitate faptul că noțiunea de serviciu public exprimă concepția conform căreia toate conceptele dreptului administrativ trebuie să fie marcate și să derive din noțiunea de serviciu public[2].

În ceea ce privește competența de reglare prin care administrația publică poate interveni atât cu privire la instituțiile dreptului privat, cât și cu privire la cele ale dreptului public, unii autori denumesc această competență prerogative[3]. În realitate, trebuie făcută distincție între noțiunea de prerogative, pe de o parte, și noțiunea de atribuții sau

---

[1] Idem, p. 22.

[2] Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ și știința administrației*, Tipografia Universității, Craiova, 1991, p. 6.

[3] Domnul Iulian Teodoroiu, în lucrarea citată vorbește despre „prerogative de acțiune" și „prerogative de protecție".

Prerogativele de acțiune derivă din puterea de a acționa în mod unilateral pe care o are administrația și constă atât în puterea generală de a lua decizii în interes general, cât și în puterile speciale de a lua decizii diverse în alte domenii particularizate: de a sancționa pe cineva, de a percepe impozitele, de a autoriza o lucrare sau exercitarea unei meserii, de a emite un titlu executoriu etc...

Prerogativele de protecție sunt cele care creează obstacole la anumite măsuri care ar fi defavorabile administrației și, desigur, puterii publice ca mandatară a interesului general.

În această categorie se încadrează instituirea monopolului asupra unor activități sau servicii, care înlătură concurența (ex. transportul feroviar).

competenţă, pe de altă parte, pentru că orice prerogative sunt atribuţii în timp ce reciproca nu este adevărată.

Astfel, atribuţia este „sferă de autoritate, de competenţă, de activitate a cuiva; însărcinare, muncă dată cuiva spre îndeplinire"[1] .

Competenţa este capacitatea „cuiva de a se pronunţa asupra unui lucru, pe temeiul unei cunoaşteri adânci a problemei în discuţie", sau „capacitate a unei autorităţi, a unui funcţionar etc. de a exercita anumite atribuţii"[2].

Prin prerogativă se înţelege „împuternicire, privilegiu acordat în exclusivitate şefului unui stat sau unui demnitar"[3] sau „avantaj, privilegiu exclusiv"[4].

Astfel, considerăm că trebuie să se vorbească despre competenţă în materia luării unor decizii cu caracter general la nivelul colectivităţii, de competenţa materială de a lua decizii în domenii particularizate cum ar fi sancţionarea unor persoane, perceperea impozitelor, autorizarea transferului unor imobile dintr-un tip de domeniu public în altul.[5]

Considerăm de asemenea că este mai indicată noţiunea de competenţă în raport cu cele de „prerogative de acţiune" şi „prerogative de protecţie", pentru că deşi raportul juridic de drept administrativ are ca particularitate inegalitatea juridică între subiectul activ şi subiectul pasiv (în sensul că acest tip de raport juridic se bazează pe manifestarea unilaterală de voinţă a unei autorităţi administrative în raport cu persoane fizice sau cu persoane juridice), totuşi activitatea de organizare a executării şi de executare concretă a legii nu este privilegiul exclusiv al administraţiei în contextul înţelegerii moderne a principiului separaţiei puterilor în stat, înţelegere care presupune colaborarea şi controlul reciproc al puterilor în statul de drept.

Problema domeniului public a constituit mai ales prin reglementările legislative din anii 1925, 1929 şi 1936, o problemă deosebit de importantă, în special în ceea ce priveşte definirea acestuia, precum şi determinarea bunurilor şi mijloacelor de achiziţionare a bunurilor din domeniul public.

Afirmaţia cu privire la declararea imprescriptibilităţii bunurilor care aparţin domeniului public este susţinută de prevederile Legii privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, nr. 213/1998 modificată, care precizează modalitatea trecerii bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale în domeniul public al statului respectiv al unităţilor administrativ-teritoriale şi reciproc. Din prevederile art. 8, 9 şi 10 ale legii amintite anterior rezultă că autorităţile administraţiei publice au competenţe în acest domeniu (mai exact, Guvernul, consiliul judeţean, Consiliul general al Municipiului Bucureşti şi consiliul local). Aceste prevederi se completează cu cele din Legea nr. 215/2001 - Legea administraţiei publice locale republicată şi modificată.

---

[1] Dicţionarul explicativ al limbii române, Editura Academiei R.S.R., 1975, p. 61.
[2] Idem, p. 177.
[3] Idem, p. 738.
[4] Nouveau Petit Larousse illustré, 1926, p. 823.
[5] A se vedea trecerea imobilelor din domeniul public al statului în cel al unităţilor administrativ-teritoriale şi reciproc, conform Legii nr. 213/1998 (Modificată prin: O.U.G.nr.206/2000, aprobată cu modificări prin Legea nr. 713/2001; Legea nr. 241/2003).

❑ Funcția de administrare a personalului

Deși funcționarului public îi va fi acordat un capitol separat, considerăm necesare câteva considerații privind funcția administrației publice de administrare a personalului.

Întrucât o componentă esențială a administrației publice este reprezentată de funcționarii publici (alături de mijloacele materiale și de competență), este normal ca una din misiunile administrației să fie legată de problemele de personal din cadrul administrației. Această funcție vizează probleme privind recrutarea, pregătirea și perfecționarea profesională a funcționarilor din administrație, drepturile de personal.

Se pune întrebarea dacă elaborarea unei politici de personal necesită formularea unor principii generale unice aplicabile tuturor funcționarilor publici sau, dimpotrivă, trebuie lăsată cea mai mare libertate posibilă conducătorilor diferitelor structuri administrative în domeniul politicilor de personal? Această întrebare se pune în special cu privire la statutele prin care se stabilesc drepturile și obligațiile funcționarilor.

În elaborarea politicii de personal, cei responsabili trebuie să aibă în vedere mai multe aspecte.

În primul rând trebuie să se țină seama de nivelul de calificare pe care îl impune fiecare funcție, acest nivel determinând poziția ierarhică în cadrul schemei de personal (organigrama) și nivelul de retribuire.

În al doilea rând trebuie să se țină seama de situația pieței forței de muncă, de faptul că uneori este dificil de găsit personalul cu calificarea necesară și experiență corespunzătoare în domeniu.

Importanța socială a activității fiecărui funcționar, nivelul de pregătire profesională, experiența în domeniu sunt elemente care trebuie să se oglindească în modul de retribuire al funcționarilor.

Aceste câteva idei au rolul de a sublinia că problema personalului din administrație este foarte complexă și nu se poate răspunde categoric dacă politica de personal se formulează exclusiv pe baza unor principii generale unice aplicabile tuturor funcționarilor publici sau exclusiv pe baza concepțiilor conducătorilor diferitelor structuri administrative.

Apreciem că soluția este una mixtă.

În acest sens considerăm că în orice statut al funcționarului public trebuie să se definească noțiunea de funcționar public, categoriile de funcționari, atribuțiile corespunzătoare, drepturile și obligațiile care izvorăsc din calitatea de funcționar, condițiile și căile de acces în sistemul administrației, în timp ce fiecare conducător al unui nivel din structura administrativă trebuie să aibă libertatea de a aprecia cu privire la numărul de funcționari din subordine, cu privire la angajarea sau disponibilizarea de personal, cu privire la aplicarea sistemului de recompense și a sancțiunilor.

Legea privind Statutul funcționarului public nr. 188/1999 a consacrat dreptul la stabilitate în funcție. Prin acest drept trebuie să li se garanteze funcționarilor publici că nu pot fi eliberați din funcție, transferați sau pedepsiți decât în condițiile stabilite de lege.

Necesitatea acestei garanții decurge din faptul că autoritățile administrației publice se află în serviciul cetățenilor satisfăcând cerințele vieții sociale prin aplicarea corectă a legilor sau prin organizarea aplicării în practică a acestora și pentru a se asigura un înalt nivel calitativ activității funcționarilor publici (nivel care oglindește gradul de satisfacere a cerințelor vieții sociale, de soluționare a problemelor cetățenilor) este necesar pe de o

parte ca funcționarii publici să aibă pregătire profesională de specialitate, iar pe de altă parte, să aibă experiență în exercitarea atribuțiilor și competenței care le revin ca urmare a învestirii în funcția respectivă. Experiența se acumulează în timp ca urmare a activității desfășurate într-un domeniu. Se ajunge deci la concluzia că un funcționar public eficient este funcționarul „de carieră". Pentru a se putea forma un astfel de funcționar este necesar ca el să fie apărat de eventualele abuzuri ale verigilor ierarhic superioare, de încercări de influențare sau intimidare prin asigurarea stabilității în funcție și în anumite cazuri, prin inamovibilitate sau imunitate.

Noțiunea de stabilitate a funcționarilor publici a fost definită astfel:

• situația juridică a unui funcționar care nu poate fi transferat, pedepsit, înlocuit sau destituit decât în cazurile și respecându-se formele stabilite de legi[1];

• situația funcționarului care nu poate fi transferat, pedepsit și înlocuit decât în condițiile prevăzute de lege și care deși este legat de gradul funcției sale poate fi mutat, independent de orice idee de pedeapsă, în condițiile legii[2];

• regimul juridic potrivit căruia nici un funcționar public nu poate fi înlocuit ad nutum din funcție și nici nu poate fi transferat oricând și oricum fără un minim de garanție că i se va respecta o situație legal dobândită: grad, salariu, prestigiul funcției[3].

Reglementarea prin Legea privind Statutul funcționarilor publici și prin Legea responsabilității ministeriale a fost impusă de realitățile practice în sensul că, deși după evenimentele din decembrie 1989 a fost reinstaurat statul de drept în România, totuși drumul prin ceea ce s-a denumit „perioadă de tranziție" este sinuos, se croiește din mers, prin aplicarea în mod creator a experienței altor popoare, astfel încât echilibrul între aplicarea principiilor democrației și tendința fiecărei formațiuni politice de a impune propria doctrină continuă să fie fragil. Este necesară, deci, consolidarea instituțiilor statului de drept ori acest lucru nu se poate realiza decât prin definirea exactă a cadrului de desfășurare a activității autorităților administrației publice, a competențelor acestora, a drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, în conținutul noțiunii de drepturi intrând și garanțiile acordate acestor funcționari în legătură cu exercitarea prerogativelor conferite de funcția pe care au fost învestiți.

Garantarea stabilității în funcție pentru funcționarul public este și o obligație morală care decurge din principiul echității. Astfel, pornind de la faptul că o obligație fundamentală a funcționarilor publici este să acționeze obiectiv, independent de opțiunile lor politice, cu un comportament în egală măsură plin de solicitudine față de toți cetățenii, se deduce că prin reciprocitate trebuie să i se garanteze oricărui funcționar public că, în măsura în care își îndeplinește obligația amintită, el nu va avea de suferit discriminări pe criterii politice, deci va fi apreciat după activitatea sa profesională nu după opinia sa politică.

Un aspect important legat de administrarea personalului este cel al recrutării și formării funcționarilor din administrație.

---

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1934, p. 595.
[2] Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929, p. 319.
[3] Jean Vermeulen, *Curs de Teoria funcției publice*, Facultatea de Drept din București, 1943, p. 161.

Modalitatea de administrare a resurselor umane din administrația publică depinde de concepția referitoare la funcționarul public. Este vorba despre două mari orientări, la nivel mondial, în această materie[1].

Teza general răspândită în țările europene este aceea a polivalenței. Conform acestei concepții, administrația recrutează funcționari având un anumit nivel de cultură și cunoștințe de specialitate. Acești funcționari nu sunt recrutați pentru un post determinat și numai pentru acesta, ci ei sunt apți să îndeplinească sarcinile cele mai diverse în interiorul serviciului sau chiar să lucreze în servicii destul de diferite unele de altele. Conducătorii structurilor administrative au obligația de a repartiza pe diversele posturi persoanele cele mai indicate din punct de vedere al calității profesionale și al aptitudinilor personale. Concepția polivalenței presupune un nivel ridicat de cultură al persoanei, viitor funcționar public, pentru că acesta trebuie să fie capabil a se adapta exigențelor funcției mereu crescânde și mereu mai variate. În această concepție, funcționarii publici sunt considerați apți a îndeplini de-a lungul carierei lor specializări diferite care le vor îmbogăți personalitatea și îi vor face capabili să ocupe treptat funcții superioare în ierarhia administrativă. Concepția polivalenței este obligatoriu a fi privită în corelație cu noțiunea de carieră, mai exact de funcționar de carieră.

Britanicii, francezii și alte popoare europene au recurs la concepția polivalenței pentru că au un respect deosebit pentru indivizii caracterizați de un spirit enciclopedic, pentru multilateralitatea personalității umane, ei considerând că „specializarea mutilează personalitatea"[2]. Cetățeanul acestor state își dorește un funcționar de stat care să semene unui om onest care are imaginea clară despre tot sau unui gentleman care are fermitate caracterială, fermitate dată de lumina spiritului, de spiritul deschis.

Teza specializării[3] este prevăzută în administrația federală a Statelor Unite ale Americii și în cea a numeroaselor state care se inspiră din modelul american. În acest tip de sistem fiecare poziție din structura administrativă este minuțios analizată, se încearcă o descriere cu precizie a sarcinilor care trebuie îndeplinite de funcționarul care ar ocupa poziția ierarhică respectivă și a condițiilor necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini, cum ar fi: nivelul efortului fizic sau intelectual cerut de funcție, cunoștințele și abilitățile necesare, natura relațiilor între funcționar și alte persoane în cadrul funcțiunii, importanța responsabilităților asumate. În concluzie, în acest tip de sistem pentru fiecare „job" se poate defini metoda de formare profesională sau metoda de selecție cea mai indicată.

Administrația federală americană are numeroase specialități care sunt neglijate în cea mai mare parte a țărilor europene. Spre exemplu, sunt recrutați specialiști în studiul și elaborarea bugetului, specialiști în tehnici contabile, în relații cu presa etc., pentru fiecare din aceste specialități existând o scară, o ierarhie a posturilor realizată în funcție de calitatea cunoștințelor, de experiența acumulată, de discernământul de care trebuie să dea dovadă cel interesat.

Dintre motivele pentru care americanii au îmbrățișat această concepție se impun amintite:

- corespunde cel mai bine principiului diviziunii muncii;

[1] Roger Grégoire, *La fonction publique,* Paris, Armand Colin, 1954, p. 360; Bernard Gournay, *op. cit.,* p. 30 - 32.

[2] Bernard Gournay, *op. cit.,* p. 31.

[3] Bernard Gournay, *op. cit.,* p. 33 - 34.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

➢ este singurul mod de a asigura respectarea principiului „la muncă egală, salariu egal";

➢ ei nu sunt de acord ca un funcţionar recrutat pe baza diplomei să parcurgă de-a lungul vieţii profesionale un drum prestabilit, pentru că un sistem astfel constituit presupune riscurile „inerţiei şi sclerozei"[1] în sistem, putând exista riscul apariţiei „castelor birocratice"[2] îndepărtate de public, care să încerce să-şi conserve privilegiile şi să ajungă chiar la nesupunere faţă de autoritatea guvernanţilor.

Considerăm că în societatea contemporană trebuie găsită o variantă de mijloc întrucât polivalenţa funcţionarului este sprijinită mult prin dezvoltarea mijloacelor tehnice de stocare a informaţiei şi de comunicare a acesteia, iar specializarea excesivă duce la îngustarea orizontului conceptual al respectivului funcţionar. O astfel de îngustare l-ar face ineficient şi inutil în condiţiile în care însăşi raţiunea de a fi a administraţiei este soluţionarea problemelor complexe de ordin social, economic şi politic ale generaţiilor.

Una dintre condiţiile pentru ca o persoană să aibă calitatea de funcţionar public este să fie învestită legal cu o funcţie de stat. Învestirea asigură legitimitatea.

Modurile de învestire sunt diferite, corespunzător diferind şi modalităţile de recrutare şi încadrare a funcţionarilor administraţiei publice. De-a lungul istoriei, începând cu anticii, a existat o preocupare constantă pentru selecţia funcţionarilor publici.

În antichitate, printre criteriile de selecţie a funcţionarilor publici se aflau[3]: originea, situaţia materială, relaţiile personale, forţa fizică, forţa opiniei, experienţa, pregătirea, inteligenţa, caracterul.

Cu timpul, societatea omenească a progresat, o orânduire socială a luat locul alteia şi nivelul ridicat al progresului tehnico-ştiinţific a făcut ca munca în sistemul administraţiei publice să îşi modifice modul de desfăşurare. În contemporaneitate se observă tendinţa extinderii utilizării echipamentelor electronice, dar formularea întrebărilor care surprind esenţa problemelor practice cu care se confruntă funcţionarul rămâne atributul exclusiv al omului. Această subliniere este doar un pretext pentru a arăta că un criteriu fundamental în recrutarea funcţionarilor publici trebuie să fie o pregătire profesională complexă, întrucât un astfel de funcţionar operează nu numai cu termeni juridici, dar şi cu noţiuni specifice statisticii, informaticii, ciberneticii.

Aşa cum se arată şi în doctrină[4] de-a lungul istoriei „întotdeauna sistemul formal - normativ al selectării funcţionarilor de stat a fost însoţit de un sistem relaţional real-uman. [...] Cu alte cuvinte, între formele de selecţie a funcţionarilor de stat, a funcţionarilor publici, în general, recunoscute oficial, şi modul concret de aplicare a acestora n-a existat, istoric vorbind, de fiecare dată, concordanţă, ceea ce este valabil şi pentru perioada contemporană".

În dreptul comparat există diverse clasificări ale metodelor de selectare a funcţionarilor publici, cum ar fi[5]:

a) în lucrările occidentale se enumeră două categorii de metode:

• metode nedemocratice (de exemplu: ereditatea, favoritismul, norocul, întâmplarea);

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 32.
[2] Idem.
[3] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, Bucureşti, 1996, p. 636.
[4] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 637.
[5] Ibidem.

• metode democratice (de exemplu: selecția politică, selecția intelectuală, selecția profesională).

b) conform opiniei profesorului Jerzy Starosciak referitoare la administrațiile de stat contemporane, există ca metode de selectare a funcționarilor:

• selecția liberă;

• satisfacerea unor criterii formale;

• concursul.

Utilizarea unei anumite metode este determinată de specificul fiecărui stat din punct de vedere al funcțiilor administrației de stat, al tradițiilor naționale, al stadiului de dezvoltare a societății, al raporturilor între politic și administrația publică, al gradului de cultură și civilizație, al sarcinilor stabilite pentru administrația publică, al conjuncturii regionale, continentale sau internaționale.

În țările Uniunii Europene se îmbină, din punct de vedere al recrutării și încadrării funcționarilor publici, două principii care, deși contradictorii, sunt totuși complementare: principiul egalității în fața legii, concretizat în principiul accesului egal la funcții publice și principiul meritului, conform căruia funcția publică nu poate fi ocupată decât prin concurs, respectându-se și o serie de condiții prealabile înscrierii.

În România, prin apariția Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici au fost consacrate ca principii de bază pentru exercitarea funcției publice (art. 4) următoarele:

a) asigurarea promptă și eficientă, liberă de prejudecăți, concepție, abuz de putere și presiuni politice a tuturor activităților efectuate de funcționarii publici;

b) selectarea funcționarilor publici exclusiv după criteriul competenței;

c) egalitatea șanselor la intrarea și la promovarea în corpul funcționarilor publici;

d) stabilitatea funcționarilor publici.

Dat fiind caracterul extrem de complex al activității administrației publice și implicațiile sale sociale este necesară o permanentă perfecționare profesională a funcționarilor publici și considerăm că se impune ca o necesitate de prim rang, dezvoltarea sistemului de unități școlare pentru pregătirea în specialitate a funcționarilor din domeniul administrației publice: licee, școli postliceale, colegii, instituții de învățământ superior. Numai astfel se poate asigura o completă și corectă cunoaștere a legislației, o aplicare corespunzătoare în practică. Ținând seama de faptul că activitatea în acest domeniu înseamnă organizarea executării și executarea în concret a legii, prin cursurile predate în instituțiile de învățământ de specialitate trebuie să se urmărească dezvoltarea spiritului de orientare în principiile administrative, în problemele economice, sociale și juridice care apar în administrația publică.

Perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor din administrație are menirea de a asigura păstrarea echilibrului între cerințele societății referitoare la activitatea acestor funcționari și modul în care aceștia răspund cerințelor respective. Acest aspect l-a surprins legiuitorul și în Legea nr. 188/1999 modificată și completată, reglementându-se prin ea perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

❑ Funcția de achiziționare a bunurilor și serviciilor de către administrație

Problematica achiziționării de bunuri și servicii de către administrație este un subiect față de care interesul specialiștilor din administrație este în continuă creștere. Acest interes este justificat de faptul că după primul război mondial s-a înregistrat o

schimbare în domeniu. Mai exact, înainte de primul război mondial volumul bunurilor şi serviciilor achiziţionate de administraţie era mic şi problemele legate de aceste achiziţii prezentau un interes redus. În pragul finalului de mileniu volumul anual de achiziţii mobiliare şi imobiliare realizat de administraţie a crescut, în special în ţările industrializate.

Printre multele întrebări pe care le generează practica în legătură cu achiziţionarea bunurilor şi serviciilor de către administraţie sunt de reţinut: determinarea necesarului de achiziţii şi modurile de procurare a bunurilor.

Problema evaluării necesităţilor cantitative şi calitative este o problemă care formulează referitor la toate funcţiile aşa-zise auxiliare, dar ea se pune mai ales când este vorba despre a comanda materiale sau instalaţii imobiliare, pentru că în acest domeniu intuiţia sau precedentul nu pot oferi garanţii.

A exprima necesităţile calitative înseamnă a preciza ce tip de material trebuie comandat. De exemplu pentru armată sunt necesare vehicule de transport, pentru învăţământ, mobilier şcolar, pentru oficiile de calcul din administraţie, calculatoare. Exprimarea necesităţilor calitative înseamnă a preciza ce tip de vehicul, sau ce tip de mobilier, sau ce tip de calculator trebuie cumpărat sau fabricat.

În condiţiile în care achiziţiile de bunuri şi servicii implică vehicularea unor sume mari de bani problema erorilor funcţionarilor însărcinaţi cu achiziţia de bunuri şi cu supravegherea lucrărilor imobiliare trebuie exclusă pentru că asemenea erori pot genera disfuncţionalităţi şi pentru că fondurile utilizate provin din banii contribuabililor, deci ele trebuie corect utilizate, în exclusivitate în scopul satisfacerii cerinţelor interesului general, mai ales în condiţiile de austeritate bugetară.

Complexitatea temei abordate în acest subcapitol rezultă şi din sublinierea câtorva aspecte legate de autoritatea care ia decizia în legătură cu latura calitativă a bunurilor şi serviciilor achiziţionate de administraţie. Deşi poate părea paradoxal, totuşi se poate spune că principiul autonomiei locale în administraţie a accentuat această complexitate. Afirmaţia se susţine prin consideraţiile care urmează.

Orice bun sau serviciu solicitat este caracterizat de anumite trăsături specifice, trebuind să răspundă anumitor cerinţe. Performanţele pe care trebuie să le atingă bunul sau serviciul sunt stabilite de beneficiar, care apare ca principal factor de decizie. Se pune întrebarea dacă beneficiarul formulează cererea potrivită. Ţinând seama de faptul că persoana care decide în legătură cu caracteristicile bunului sau serviciului ce urmează a fi achiziţionat adeseori nu are pregătire de specialitate în domeniu, sau de faptul că exigenţele formulate de această persoană sunt inspirate de scopuri personale adesea discutabile, se deduce că există pericolul formulării unor cerinţe calitative exagerate, eronate chiar. Se observă, deci, complexitatea temei şi apar întrebări în legătură cu modalităţile de soluţionare a problemelor privind exigenţele calitative şi cantitative în domeniul achiziţiei de bunuri şi servicii. Este vorba despre faptul că reglementarea prin act normativ la nivel naţional a unor standarde calitative pentru bunurile şi serviciile achiziţionate în administraţie, pe baza unor studii bine fundamentate, sau constituirea unui organism naţional de decizie în această problemă ar intra în contradicţie cu principiul autonomiei locale şi cu principiul descentralizării serviciilor publice. În acelaşi timp se poate afirma că a lăsa la latitudinea fiecărei structuri administrative o astfel de decizie poate determina gestionarea necorespunzătoare a fondurilor din buget şi

nesatisfacerea sau satisfacerea necorespunzătoare a interesului comunității. De asemenea, nu se poate considera ca soluție la această problemă normarea intra - administrativă[1] pentru că fiecare serviciu are tendința de a considera că normele proprii instituite sunt din punct de vedere tehnic cele mai bune, chiar dacă serviciul respectiv are un unghi de analiză restrâns și poate formula o concluzie subiectivă.

O altă problemă este legată de furnizorii de bunuri și servicii. Ca urmare a fenomenelor complexe și dinamice din sfera vieții economice este greu de stabilit un tablou al acestor furnizori, iar furnizorilor le este greu să se încadreze în eventuale normative specifice, mai ales dacă apar probleme de ordin financiar privind modalitățile și termenele de efectuare a plăților de la beneficiar către furnizor, știut fiind că orice comandă de serie mică sau cu exigențe specifice implică și cheltuieli mai ridicate.

În concluzie, pentru a soluționa problema în condițiile respectării principiilor fundamentale ale statului de drept apreciem că este necesar ca sub coordonarea Ministerului Administrației Publice și a Guvernului României în ansamblu să existe preocuparea pentru elaborarea de către cercetători a unor studii privind necesitățile prezente și de perspectivă din administrație referitoare la bunuri și servicii, studii care să se finalizeze cu un ansamblu de standarde calitative care să aibă caracterul unor norme de recomandare. De asemenea, apreciem că în structurile administrative trebuie consolidate compartimentele (direcțiile) tehnice pentru că o bună organizare și o bună funcționare a administrației publice, nu este posibilă fără un corp solid de practicieni din domeniile tehnic și economic.

În ceea ce privește determinarea necesităților cantitative de produse și servicii, aceasta nu este mai puțin importantă.

Cantitățile se stabilesc în funcție de cel puțin trei factori: disponibilul bugetar, cerințele calitative referitoare la bunuri sau servicii și prioritățile în programul de activități al structurii administrative respective.

Bunurile pot fi dobândite prin cumpărare, prin locație sau pot fi confecționate în unități de producție proprii.

Prestarea de servicii se obține pe baza unui contract.

Atât pentru contractarea de prestări de servicii, cât și pentru procurarea de bunuri, autoritățile administrative pot utiliza:

- negocierea directă;
- prezentarea unei oferte;
- licitația publică (cu formele: licitație cu strigare; licitație cu ofertă în plic închis).

Legislația românească a consacrat licitația publică drept modul cel mai transparent, obiectiv și cel mai corect pentru procurarea de bunuri și servicii. Licitația este considerată ca fiind un mod de procurare a bunurilor și serviciilor prin care se elimină suspiciunile, se evită eventuale conflicte și implică seriozitate de ofertă din partea ofertanților.

❑ Funcția financiară

Administrația publică îndeplinește și o funcție numită funcție financiară.

Această funcție se referă la întocmirea proiectului de buget (atât cel național, cât și proiectele bugetelor locale) și la execuția bugetară.

---

[1] Idem, p. 44.

Elaborarea anuală a bugetului de către Guvern și administrațiile locale este un proces de durată și complex, pentru că întocmirea documentațiilor privind bugetul care vor fi depuse spre dezbatere și aprobare Parlamentului antrenează toată piramida administrației de la temelie până la vârf.

Elaborarea bugetului are o mare importanță pentru viața politică pentru că structura bugetului este cea care permite sau împiedică realizarea obiectivelor programului de guvernare.

Chiar dacă Parlamentul este acela care decide în legătură cu bugetul aprobând sau respingând proiectul de lege privind bugetul de stat, totuși structura bugetului se poate spune că este opera Guvernului pentru că Parlamentul nu operează modificări sau face modificări numai în anumite puncte de detaliu din proiectul guvernamental. Cadrul legal se completează cu prevederile Legii administrației publice locale.

- Funcția juridică

Funcția juridică a administrației se referă la[1] prestațiile specifice ale celor care au cunoștințe teoretice și practice de legislație, de reglementare și de jurisprudență.

În administrație, activitatea juridică poate fi sintetizată în următoarele categorii de acțiuni:

- interpretarea legilor și altor acte normative;
- codificarea textelor;
- participarea la procedurile judiciare.

Redactarea proiectelor de decizii, în particular, și de documente, în general, este foarte importantă pentru că de claritatea și corectitudinea textului depinde eficiența viitoarelor decizii și documente, mai exact modul cum vor fi receptate acestea de public și modul în care vor fi respectate.

În redactarea proiectelor, rolul personalului de specialitate este hotărâtor pentru că atât forma cât și fondul actului, prin limbajul folosit, contribuie la claritatea proiectului și implicit la înțelegerea ușoară a acestuia de către cetățeni. Pe de altă parte, o corectă redactare preîntâmpină apariția unor situații de anulare a actelor de către instanțele judecătorești.

Obligativitatea vizei oficiului juridic pe toate documentele întocmite în cadrul administrației publice constituie și o garanție pentru toți membrii societății că deciziile administrative sunt conforme cu legislația și că ele corespund obiectivelor politicii guvernamentale.

În ceea ce privește interpretarea legilor și altor reglementări se impune precizat că textele care trebuie aplicate în activitatea curentă a administrației publice sunt adesea neclar și interpretativ formulate. Este cazul când două texte de lege se contrazic sau când redactarea defectuoasă a unui text generează perturbări, disfuncționalități în activitatea administrației.

În aceste situații, personalul de specialitate are obligația de a încerca să lămurească, prin viziunea de ansamblu pe care o are asupra sistemului național de drept, care a fost intenția legiuitorului și de a preveni eventualele litigii. În cazul apariției litigiilor, evident instanța se va pronunța asupra modului în care trebuia interpretat textul legal.

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 70.

Codificarea[1] este acea formă superioară de sistematizare a actelor normative care constă în procesul de prelucrare și alcătuire a unui singur act normativ cu putere de lege, numit cod, din toate sau aproape toate actele normative dintr-o ramură de drept.

Codificarea în domeniul dreptului administrativ este activitatea care constă în a aduna și a reuni într-un text unic și ordonat în mod metodic toate dispozițiile de aceeași natură juridică referitoare la un domeniu particular de activitate al administrației[2].

Codificarea este o activitate complexă, care necesită mult timp, dar care are efecte deosebit de importante prin faptul că facilitează activitatea funcționarilor publici și nu numai.

În ceea ce privește legislația românească din domeniul dreptului administrativ, realizarea unui Cod administrativ rămâne încă un obiectiv pentru viitor, chiar dacă este extrem de necesar date fiind mutațiile produse prin reinstaurarea statului de drept în România, mutații inclusiv în ceea ce privește redefinirea noțiunii de administrație publică, redefinirea rolului și locului ei în societate.

Administrația publică trebuie să dispună de funcționari având o cultură juridică foarte solidă și cunoștințe aprofundate de practică judiciară pentru că interesele disputate în diversele litigii soluționate prin procedura contencioasă sunt foarte importante. Este vorba despre situațiile în care există riscul ca autorități administrative să fie obligate la plata de daune interese sau de cazurile în care anularea de către instanță a unor decizii administrative poate duce la paralizarea activității în anumite domenii sau la întârzierea considerabilă a acestora.

De asemenea, un litigiu de competența instanței de contencios administrativ care se soluționează în defavoarea autorității administrative poate avea și efecte de ordin psihologic, afectând imaginea autorității respective în conștiința cetățenilor.

❑ Funcția de previziune și programare

Henry Fayol[3] a afirmat că „Administrer c'est prévoir, commander et contrôler" (A administra înseamnă a prevedea, a comanda și a controla). Această afirmație subliniază ideea că pentru a-și realiza funcțiile sale, administrația publică apelează la toate atributele conducerii, ea trebuind[4]:

- să prevadă și să programeze;
- să organizeze procesul de execuție;
- să decidă, dar să și pregătească variante de decizii pentru factorul politic de decizie;
- să coordoneze procesul de execuție;
- să controleze întreaga activitate de punere în executare și de realizare a valorilor politice.

Chiar dacă decizia aparține în materie de alegere a unui anumit program în exclusivitate factorului politic, totuși trebuie recunoscut că administrația publică influ-

---

[1] Ion Dogaru, *Elemente de teoria generală a dreptului,* Editura Oltenia, Craiova, 1994, p. 203.

[2] Bernard Gornay, *op. cit.,* p. 72.

[3] Henry Fayol, *Administration Industrielle en générale. Prévoyance, organisation, commendement, coordination, contrôle,* citat de Ioan Alexandru în *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective,* Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 84.

[4] Ioan Alexandru, idem.

enţează stabilirea prognozelor şi programelor în special prin resursele umane de care dispune, dar şi prin mijloacele materiale.

Pentru a se putea realiza un program este necesar a se prevede care vor fi evoluţiile viitoare. Asemenea evoluţii nu pot fi prevăzute decât dacă este atent analizat şi cunoscut trecutul şi prezentul.

În concluzie, funcţia de previziune şi programare a administraţiei publice presupune[1]:

- cunoaşterea în amănunt a stărilor de fapt prezente;
- prevederea evoluţiilor „spontane";
- elaborarea de programe.

Orice decizie administrativă este adoptată în scopul soluţionării unei probleme a unei colectivităţi umane. O decizie implică existenţa responsabilităţii celor care o adoptă şi atrage răspunderea lor pentru consecinţele adoptării acesteia.

Pentru a preîntâmpina potenţialele efecte negative ale unei decizii administrative este necesară o atentă şi aprofundată documentare prealabilă, în cadrul acestei documentări analizându-se atent realităţile trecute şi prezente care au legătură cu subiectul modelării şi sintetizându-se concluziile ce pot fi de folos în procesul de modelare a evoluţiilor viitoare. Realizarea unui model presupune înţelegerea fenomenului şi explicarea lui, pentru că practic un model este o aplicaţie concisă (care, eventual, foloseşte noţiuni simbol) a unui fenomen.

Erorile de administraţie sunt cel mai frecvent datorate percepţiei greşite a realităţii.

Culegerea informaţiei şi simţirea pulsului comunităţii se poate realiza prin mai multe procedee[2]:

- contacte de lucru şi discuţii directe între funcţionarii publici şi cetăţeni;
- consultări, dezbateri la care participă reprezentanţii administraţiei şi conducătorii diverselor organizaţii exterioare administraţiei (de exemplu lideri sindicali, lideri ai organizaţiilor neguvernamentale);
- prin intermediul unor comisii consultative care funcţionează în cadrul administraţiei publice centrale;
- schimburi de experienţă în cadrul unor întruniri ale funcţionarilor ocupând funcţiuni de decizie în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale;
- pe baza concluziilor diverselor corpuri de control reţinute în documentele întocmite cu prilejul diferitelor acţiuni de control;
- prin informările formulate de prefecţi şi subprefecţi şi înaintate Guvernului;
- prin informările despre tendinţele în administraţia altor state, informări realizate de personalul diplomatic aflat în activitate la ambasadele şi consulatele ţării noastre din statele respective;
- analiza cu discernământ şi obiectivitate, trecându-se prin filtrul specialistului din domeniul administraţiei, a semnalelor lansate de mijloacele mass - media;
- prin intermediul unor organisme private sau publice specializate în culegerea informaţiilor;
- prin referendum local.

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 74.
[2] Idem.

Culegerea informației și observarea fenomenelor din existența societății sunt două elemente necesare, dar departe de a fi suficiente. Pentru a putea fi de folos modelării, elaborării de programe, ele trebuie să formeze o triadă împreună cu statistica. Ansamblul eterogen de informații este preluat de statistică și prelucrat prin intermediul metodelor sale specifice astfel încât la final li se oferă specialiștilor care elaborează modele o bază de informații sistematizate, devenite operaționale ca urmare a concluziilor care le însoțesc.

Concluziile obținute cu ajutorul statisticii ar fi lipsite de sens dacă nu ar fi utilizate mai departe în procesul de estimare, de previziune a tendințelor din viitorul apropiat sau îndepărtat.

Nu se poate trece cu vederea contribuția mijloacelor tehnice de prelucrare a informației. Tehnica modernă reduce tot mai mult coeficientul de eroare în modelare însă obligă funcționarii să își completeze ansamblul cunoștințelor profesionale cu informații grație cărora să poată utiliza toate facilitățile pe care le oferă această tehnică de stocare, de prelucrare și transmitere a informației.

Previziunea pe termen mediu și lung[1] este necesară în special pentru situațiile în care deciziile luate la un moment dat sunt ireversibile sau pentru situațiile în care eventualele modificări, rectificări ar implica eforturi financiare mari și chiar risipă de resurse umane.

Previziunile sunt necesare și în ceea ce privește elementele administrației: personalul, mijloacele materiale și financiare, competența.

Analizându-se tendințele în viața societății, stabilindu-se care vor fi principalele probleme cu care se va confrunta administrația în viitorul apropiat sau mai îndepărtat se pot elabora previziuni și în domeniile: competența administrației și modelul funcționarului public.

În ceea ce privește competența, previziunile vor trebui să stabilească mai întâi care este structura administrativă optimă, de aici rezultând pe cale de consecință definiția competenței teritoriale, apoi urmând a se stabili conținutul competenței materiale.

Structura administrativă optimă se va determina ținându-se seama de tendințele evoluției economice și politice la nivel național și la nivelul unităților administrativ - teritoriale.

Previziunile pe termen scurt ocupă și ele un loc important în existența administrației, în legătură cu funcția financiară a administrației (este vorba despre elaborarea proiectului bugetului național și în conformitate cu principiul autonomiei locale, despre elaborarea proiectelor bugetelor locale).

Referitor la un potențial model al funcționarului public, după ce s-au stabilit tendințele pentru viitor în materie de competență se poate contura și un tablou cu toate însușirile de care trebuie să dea dovadă un funcționar public pentru a putea face față prerogativelor cu care a fost învestit odată cu primirea funcțiunii respective și se poate estima dacă este necesară o creștere sau o scădere a numărului de funcționari publici.

---

[1] Bernard Gournay, în lucrarea citată, la p. 76 și 77 exemplifică această idee cu necesitatea elaborării de previziuni în domeniul energiei, ca domeniu strategic al unei economii naționale și, deci, ca domeniu principal de preocupare al administrației publice centrale, previziuni în domeniul infrastructurii transporturilor terestre, aeriene și maritime, în domeniul militar, în domeniul protecției mediului - cadrul de existență pentru societate.

În literatura de specialitate se apreciază[1] că un program pentru a putea fi considerat un ansamblu coerent de obiective şi mijloace, trebuie să întrunească în mod cumulativ următoarele elemente:

- o analiză critică a situaţiei globale analizată la un anume moment dat (pot fi analizate realităţile la unul sau mai multe momente date);
- previziunea evoluţiei globale viitoare sau cel puţin tendinţele diferitelor direcţii de evoluţie;
- fixarea obiectivelor concrete, prioritare sau secundare, care trebuie atinse la date determinate;
- descrierea precisă a mijloacelor prin care se vor atinge obiectivele fixate;
- instituirea de metode care vor permite a se controla gradul de promovare al planului.

❑ Funcţia de relaţii cu cetăţenii

Motivul pentru care există administraţie publică este acela că trebuie organizată executarea legii şi trebuie executată în concret corect legea în vederea realizării obiectivului societăţii: asigurarea binelui individual în contextul binelui general, deci îmbinarea şi armonizarea interesului individual cu interesul general.

Administraţia nu poate exista fără cetăţeni. Administraţia este constituită pentru a sluji cetăţeanul, deci ar fi lipsită de sens existenţa sa fără cel slujit. Se subînţelege că pentru ca administraţia să îşi împlinească menirea şi pentru ca beneficiarul activităţii sistemului administraţiei publice să se simtă slujit de acest sistem este necesar să existe un canal de comunicare biunivocă între administraţie şi cetăţean. Acesta este motivul pentru care la nivelul tuturor structurilor administrative s-au constituit departamente pentru relaţii cu publicul şi s-a instituit sistemul audienţelor acordate de funcţionarii publici ocupând principalele funcţii de decizie sau de execuţie.

„S-ar putea spune că opinia publică, democraţia şi statul de drept sunt realităţi şi concepte strâns legate între ele, dar şi permanent acomodabile schimbărilor inerente din societate, din mentalitatea oamenilor. (...) Unitatea dintre ele, mai mult aspiraţie decât realitate definitivă, arătându-se experienţei istorice ca o continuă căutare a râvnitului echilibru dintre individ şi colectivitate, în exercitarea libertăţii. Iar dacă funcţia opiniei publice, în diferite etape, şi acţiunea ei ca factor de schimbare se află în raport direct cu caracterul puterii politice, cu gradul de manifestare a democraţiei, nu este mai puţin adevărat că acestea din urmă, la rândul lor, pot fi stimuli sau frâne ale curentelor de gândire şi comportament acţional, ce se adună ca nişte afluenţi la matca opiniei publice naţionale"[2].

Se pune firesc întrebarea: care sunt procedeele care pot fi utilizate pentru ameliorarea comunicării între administraţie şi administraţi?

În literatura de specialitate[3] se menţionează trei tipuri de metode:

- studiul metodic al necesităţilor şi atitudinilor publicului;
- informarea generală a publicului;
- utilizarea informaţiei practice.

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 78.

[2] Aurelian Bondrea, *Opinia publică, democraţia şi statul de drept*, Editura Fundaţiei „România de Mâine", Bucureşti, 1996, p. 5.

[3] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 81-85.

În ceea ce privește studiul metodic al necesităților și atitudinilor publicului[1], acesta se realizează pentru îmbunătățirea organizării și funcționării acelor sectoare ale administrației care vin în contact cu omul de rând, îmbunătățire ce are ca scop eliminarea sau reducerea la minim a insatisfacțiilor care ar putea fi cauzate publicului beneficiar al activității administrației.

Atitudinile și necesitățile administraților sunt relativ ușor de cunoscut cu atât mai mult cu cât fiecare funcționar public înainte de a fi funcționar este cetățean și este beneficiar al tuturor prestațiilor oferite de administrație. Totuși, în special funcționarii de decizie sau cei care se află în preajma lor, dată fiind încărcătura mare cu activități în fiecare zi, se întâmplă adesea să beneficieze de o informare incompletă sau incorectă, contradictorie, deformată, astfel încât imaginea lor despre necesitățile și atitudinile publicului să nu corespundă imaginii reale. De aici rezultă necesitatea studiului metodic amintit.

Prin informarea generală a publicului se dorește a se defini eforturile autorităților administrative de a face cunoscute publicului următoarele categorii de informații:

- informații cu caracter politic, mai exact cele privind obiectivele urmărite de guvernanți;
- informații prin care utilizatorii sunt conștientizați despre drepturile și obiectivele lor, despre demersurile pe care le pot face, despre condițiile în care se pot întreprinde respectivele demersuri.

În această activitate de informare, autoritățile administrative trebuie să dea dovadă de obiectivitate, de neutralitate, să păstreze un ton oficial fără însă a se îndepărta de public.

Pentru realizarea informării generale a publicului, administrația poate acționa direct prin proprii purtători de cuvânt și organele de presă proprii, realizând astfel o politică de informare coerentă cu mijloace proprii, sau poate acționa indirect prin intermediari, care nu sunt alții decât operatorii mijloacelor de informare de masă.

Informația practică oferită publicului în vederea îmbunătățirii fluxului informațional și relațiilor între administrație și public constă într-o practică zilnică a serviciilor publice simplă, clară, precisă, cu formalități cât se poate de simple, cu documente care să utilizeze un limbaj accesibil, nesofisticat și neîncărcat inutil cu termeni științifici.

Deci, informația practică înseamnă de fapt o prestare de servicii zilnică într-o manieră care să îi satisfacă pe beneficiari.

În cadrul acestei modalități de îmbunătățire a relației cetățean - administrație apreciem că trebuie să se apeleze și la metoda broșurilor puse la dispoziția cetățeanului pentru a-l familiariza cu circuitul documentelor, cu obiectivele și metodele de lucru ale serviciului public respectiv și chiar cu legislația care constituie fundamentul activității structurii administrative respective sau temeiul legal al demersului cetățeanului. Chiar dacă se poate formula o critică privind cheltuielile pe care le implică asemenea broșuri, totuși considerăm că aceasta este o metodă necesară și eficientă, iar fondurile din buget sunt de la cetățean pentru cetățean, deci, se justifică această investiție.

---

[1] Idem.

❑Funcţia de garant al drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[1]

„Sfârşitul mileniului al doilea şi primul an al noului mileniu se caracterizează prin prezenţa frecventă şi constantă în circuitul informaţional realizat de mijloacele de comunicare de masă a unor expresii ca integrare europeană, integrare euroatlantică, globalizare. Vehicularea acestor noţiuni este rezultatul trecerii de la stadiul de formulare a unor idei, de modelare pur teoretică la stadiul de transpunere în practică a teoriei, proces care, la rândul său, poate determina modificări în concepţia teoretică pe baza rezultatelor şi constatărilor practice. Sub învelişul acestor expresii se află un conţinut foarte cuprinzător, conţinutul unor fenomene complexe sociale, economice, politice, care au ca subiecte statele şi care se derulează pentru a fi ajutate popoarele din statele respective să îşi protejeze valorile fundamentale şi să îşi îndeplinească aspiraţiile prin mijloace de acţiune specifice, uneori determinându-se modificări în definirea valorilor şi aspiraţiilor respective. Valorile fundamentale şi idealurile popoarelor au fost întotdeauna determinate de modul de înţelegere, la un moment dat într-o arie geografică dată, a locului şi rolului individului uman în colectivitate. În evoluţia istorică a societăţii omeneşti pot fi observate modificări şi chiar redefiniri ale valorilor fundamentale ale diferitelor colectivităţi umane în diverse zone geografice.

Revoluţia franceză de la 1789 este evenimentul având meritul de a fi oferit cadrul istoric pentru redactarea[2] şi adoptarea primului document având caracter de act juridic normativ prin care au fost definite drepturile omului: Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului. Deşi aparţinând dreptului intern francez, acest document a făcut ca anul 1789 să fie un an de răscruce în evoluţia conceptului de drepturi şi libertăţi ale omului la nivel european şi chiar mondial. El a marcat un moment special şi pentru căutările popoarelor în domeniul modalităţilor de acţiune pentru asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor.

Sfârşitul anului 1948 a fost marcat de un nou moment important în evoluţia drepturilor omului. La zece decembrie Adunarea Generală a Naţiunilor Unite a adoptat, la Paris, cu patruzeci şi opt de voturi pentru şi opt abţineri - înregistrându-se două absenţe (statele Honduras şi Yemen) - Declaraţia universală a drepturilor omului ca „ideal comun de atins pentru toate popoarele şi naţiunile".

Declaraţia de la 1789, care a influenţat puternic climatul politic european al vremii, a generat întrebări, căutări exprimate în spiritul revoluţionar care a culminat la mijlocul secolului al XIX-lea, întrebări care şi-au găsit un prim răspuns după 159 de ani. Chiar dacă, la adoptare Declaraţia universală a drepturilor omului, din punct de vedere juridic, nu a avut decât o forţă morală, influenţa sa considerabilă n-a încetat să crească.

Textul redactat de René Cassin consacră dreptul la viaţă, la libertate, la respect faţă de viaţa personală, inviolabilitatea domiciliului, dreptul la respectarea secretului corespondenţei, libertatea de gândire, de conştiinţă, de apartenenţă la o religie, de exprimare şi de opinie, dreptul de asociere, dreptul la căsătorie, prezumţia de nevinovăţie,

---

[1] Alina Livia Nicu, *Administraţia publică - garant al drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti,* Revista de Ştiinţe Juridice, Craiova, nr. 22/2001.

[2] Albert Soboul, 1789 *L'an un de la liberté, étude historique, textes originaux,* 3e édition, Edition sociales, Paris, 1937, p. 242-244. Formularea Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului a fost propusă în mai multe variante de către La Fayette la 11 iulie 1789, respectiv de Mirabeau la 17 august 1789 şi de al şaselea birou al Adunării Naţionale la 19 august 1789. Forma finală a fost adoptată la 26 august de către Adunarea Naţională a Franţei.

dreptul de a fi ocrotit împotriva oricăror pedepse sau tratamente inumane sau degradante, dreptul de a fi respectată proprietatea privată, libertatea de circulație, dreptul la muncă, etc. Au fost înființate organisme internaționale, cum sunt: Comisia europeană a drepturilor omului (12.07.1954), Curtea europeană a drepturilor omului (20.04.1959). Statele lumii având la dispoziție textul au avut posibilitatea de a alege varianta ratificării documentului și de a găsi mijloacele prin care drepturile consacrate de document să fie respectate și garantate.

Integrarea europeană și globalizarea au semnificația de a fi, printre altele, noi mijloace cu ajutorul cărora statele trebuie să ajungă la același nivel de respectare și de garantare a drepturilor și libertăților omului devenite drepturi și libertăți cetățenești prin consacrarea lor în legile fundamentale ale statelor.

Progresul științific și tehnic creează noi dimensiuni fiecăruia dintre drepturile omului și impune perfecționarea mijloacelor de garantare a acestora.

Dreptul la viață este dreptul cel mai important fiind primordial pentru că fără viață individul nu mai poate fi subiect al celorlalte drepturi și libertăți, dar este și cel mai greu de garantat deoarece viața omului este permanent expusă factorilor de risc, începând cu violența din comportamentul unor oameni și terminând cu urmările poluării mediului. Ample au fost dezbaterile cu privire la fundamentarea legitimității pedepsei cu moartea. Deși obiectul nu mai constituie o preocupare de prim ordin a opiniei publice mondiale, totuși nu s-a formulat un răspuns unanim acceptat referitor la temeinicia prezenței pedepsei cu moartea în legislația statelor. S-a exprimat punctul de vedere că dreptul la viață este fundamental și nimănui nu îi este permis a-l încălca sub nici un motiv, nici chiar cel al restabilirii echilibrului distrus printr-o faptă care a adus atingere existenței unuia sau mai multor oameni. La călălalt pol este opinia că numai aplicarea pedepsei cu moartea poate fi considerată o măsură reparatorie în cazul săvârșirii anumitor infracțiuni.

Este evident că în orice stat democratic pedeapsa cu moartea nu poate fi legitimată din mai multe puncte de vedere:

- viața este un dat natural și un drept fundamental la care nimeni nu are voie să atenteze sub nici un motiv;
- chiar dacă prin lege ar fi în detaliu stabilite elementele care trebuie dovedite pentru a se putea dispune aplicarea pedepsei cu moartea, rămâne întotdeauna un răspuns la anumite întrebări ca: au fost descoperite și administrate toate probele?; sunt toate probele reale sau există unele contrafăcute?; au fost corect evaluate și interpretate probele?;
- prin dispunerea aplicării pedepsei cu moartea omul nu devine el însuși vinovat de curmarea unei vieți?;
- pedeapsa cu închisoarea pe viață și lipsirea de anumite drepturi și libertăți este mult mai dură decât pedeapsa cu moartea pentru că îl obligă pe vinovat să trăiască toată viața încorsetat în anumite reguli și condiții de mediu, în același timp oferind posibilitatea reversibilității în cazul în care în timp apar probe noi care infirmă concluzia anterioară.

Multitudinea aspectelor legate de garantarea dreptului la viață sugerează dificultățile care pot apărea în garantarea celorlalte drepturi și libertăți.

Evolutiv, primele și principalele mijloace - care pot fi numite deja clasice - pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului au fost ratificarea Declarației universale a drepturilor omului și consacrarea în legile fundamentale ale statelor a acestora. În timp s-a constatat că aceste două modalități de acțiune, deși necesare, nu erau

suficiente. S-a conturat necesitatea obiectivă a apariţiei unui nou instrument de lucru: un sistem adecvat de acte normative în cadrul sistemelor naţionale de drept. Fiecare popor, în funcţie de tradiţiile culturale şi de nivelul de civilizaţie, îşi defineşte valorile fundamentale înscriindu-le în legi. Deoarece legea neaplicată este o literă moartă, se deduce că un nou mijloc de apărare şi de garantare a drepturilor şi libertăţilor omului în general, a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti în particular, era necesar. A apărut, în consecinţă, ideea creerii unui sistem, format din elemente organizatorice şi fluxuri informaţionale între acele elemente, care să desfăşoare o activitate de organizare a executării, de executare în concret şi de garantare a executării legii: administraţia publică. Fiecare stat, în funcţie de o multitudine de factori şi-a creat un sistem al administraţiei publice cu un anumit specific.

Se pune întrebarea dacă este posibil de atins idealul ca în orice punct al globului pământesc, la orice moment, pentru orice om să existe identitate între drepturile omului şi drepturile cetăţeneşti şi să fie garantată respectarea respectivelor drepturi şi libertăţi. Dacă răspunsul ar fi afirmativ este posibil de formulat un ghid de acţiune al forţelor politice statale sau un model universal de administraţie?

Idealul garantării oriunde şi oricând a drepturilor omului pentru orice om indiferent de cetăţenia sa este posibil de transpus în realitate în măsura în care toate forţele politice din lume vor accepta că valoarea fundamentală şi de prim rang a societăţii este omul şi vor acţiona potrivit pentru a-l proteja conform axiomei sociale care spune că orice valoare trebuie protejată.

O astfel de concepţie este rezultatul unui amplu proces educaţional sub influenţa căruia orice om să devină conştient că este titularul unor drepturi şi libertăţi, dar este mai ales titularul obligaţiei de a respecta respectivele drepturi şi libertăţi recunoscute şi altor titulari. Pe baza acestei concepţii orice om trebuie să acţioneze, din proprie iniţiativă, mai responsabil.

Pentru a răspunde la a doua întrebare trebuie înţeles că integrarea europeană şi globalizarea nu trebuie să însemne o nivelare care să şteargă specificul colectivităţilor. Aceste două fenomene social-politice complexe implică redefinirea unor noţiuni cum ar fi suveranitate, stat naţional, cetăţenie, implică extinderea aplicării practicilor care au avut rezultate pozitive şi sprijinirea statelor care doresc să ajungă la nivelul celor care au obţinut aceste rezultate, dar numai după ce statele aspirante dovedesc ele însele că au făcut eforturi încununate de succes atingând anumite niveluri etalon ale parametrilor sociali, economici şi politici.

A face parte din Uniunea Europeană sau din ceea ce se prefigurează a fi Europa unită, nu trebuie să însemne a se distruge specificul cultural, ceea ce dă identitatea unei colectivităţi, dimpotrivă trebuie să însemne că aplicarea principiilor general acceptate contribuie la prosperitatea omului „cetăţean european".

Globalizarea nu trebuie să fie incompatibilă cu existenţa structurilor regionale, ci colectivităţile locale trebuie privite ca primul nivel, fiind urmate de structurile regionale, ultimul nivel reprezentându-l marea comunitate la nivel european.

Specificul fenomenului de integrare europeană şi de globalizare trebuie să fie dat de o deplasare a centrului de greutate din planul discursului politic în planul acţiunii civice. Trebuie pus accentul pe creşterea rolului individului în existenţa comunităţii, orice valoare pe care acesta o creează punând-o în egală măsură în slujba realizării aspiraţiilor sale şi ale semenilor.

Într-un asemenea context apreciem că un model de administrație publică universal aplicabil nu este realizabil pentru că nu este necesar. Este suficientă existența unor principii aplicabile la nivel comunitar, fiecare colectivitate utilizând pentru a le pune în aplicare structura pe care o consideră a fi cea mai eficientă.

Rolul structurii numite Uniunea Europeană și a potențialei Europe unite trebuie să fie acela de a stabili valorile general acceptate ca valori fundamentale, obiectivele de atins și de a elabora acte normative care să consacre aceste valori, să stabilească principiile de urmat în acțiunea pentru atingerea obiectivelor. Ambițiile politice, orgoliile naționale rău înțelese conduse către extremism sunt incompatibile cu Uniunea Europeană și cu ideea de Europă unită.

Se mai pune întrebarea dacă noțiunea de administrație publică își păstrează actualitatea în contextul noii realități social-politice europene.

Răspunsul este afirmativ. Și în contextul existenței Uniunii Europene sau a Europei unite activitatea de organizare a executării, de executare și de garantare a executării legii este necesară. Pentru aceasta este nevoie de o structură organizatorică adecvată. Această structură va avea o anumită configurație după cum se va adopta pentru Uniunea Europeană un anumit model: modelul unei Uniuni europene a națiunilor, sau a landurilor, ori a regiunilor, sau un model mixt. Indiferent de modelul care va fi ales există principii care trebuie să guverneze activitatea de organizare a executării, de executare și de garantare a executării legii.

Din multitudinea de principii care pot fi formulate cel mai important, care trebuie să guverneze administrația publică în contextul integrării europene pentru ca aceasta să fie garant al respectării drepturilor și libertăților individuale, este principiul legalității completat de principiul egalității de tratament juridic al subiecților. Aplicarea acestui principiu presupune redefiniri și nuanțări inclusiv în domeniul teoriei generale a dreptului fiind necesară precizarea termenilor drept național, drept străin și chiar lege. Este necesară existența unui sistem normativ atent fundamentat și construit, iar publicitatea actelor normative la nivel comunitar trebuie să fie amplă pentru ca ele să fie cunoscute și respectate, iar activitatea administrației publice să fie în concordanță cu prevederile legale.

Integrarea europeană nu anulează principiul autonomiei locale, dar îl nuanțează făcând să crească rolul principiului consultării cetățenilor în probleme de interes comunitar. În legătură cu această consultare apreciem că trebuie dezvoltată instituția juridică a inițiativei legislative exercitată de către cetățeni, în contextul redefinirii noțiunii de cetățenie[1]. Acest fapt este necesar deoarece fiecare membru al unei colectivități cunoaște care sunt valorile care din punct de vedere al comunității trebuie consacrate în legi.

Pentru ca acest principiu să fie eficient un rol important îl are educația și formarea profesională a indivizilor.

Principiul continuității în desfășurarea activității administrației publice își păstrează actualitatea și în contextul integrării europene și al globalizării, fiind legat de esența existenței administrației publice.

---

[1] Se înțelege în acest caz prin cetățean orice membru al unei colectivități integrată în Uniunea Europeană.

În concluzie, integrarea europeană şi globalizarea, chiar dacă presupun redefiniri de noţiuni şi înnoiri în materia modalităţilor de acţiune pentru garantarea respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, esenţa rămâne aceeaşi: administraţia publică trebuie să fie, datorită faptului că este singura componentă care are la îndemână utilizarea forţei coercitive legitimate la nivelul colectivităţii, principalul garant al respectării drepturilor omului fără a fi nevoie de un model universal de administraţie, ci fiind suficientă conştientizarea obiectivului şi urmărirea cu atenţie a realizării acestui obiectiv.

În concluzie, realizând o privire de ansamblu asupra funcţiilor administraţiei publice se poate afirma că administraţia publică, înţeleasă ca activitate de organizare a executării legii, este o interfaţă între „planul conducerii politice şi planul unde se realizează valorile politice"[1], dar acest fapt nu înseamnă că administraţia publică nu realizează o activitate de conducere în paralel cu cea de organizare.

Se impune remarcat că în activitatea administraţiei publice se regăseşte şi atributul de comandă în sensul că administraţia participă la pregătirea deciziilor şi, deci, „colaborează la adoptarea deciziilor politice"[2], iar pe de altă parte, adoptă deciziile administrative care au ca obiect crearea cadrului organizatoric şi a condiţiilor concrete în vederea implementării deciziilor politice.

Controlul ca funcţie a administraţiei publice, are rolul de a analiza eficienţa acţiunii administrative în aplicarea deciziilor politice şi de a realiza o intensificare a activităţii în cadrul administraţiei."

Subsecţiunea 3
Organizarea structurilor Administraţiei Publice

3.1. Conceptul de organ al administraţiei publice

Din punct de vedere juridic, administraţia publică este o activitate sau un ansamblu de organe învestite cu o anumită competenţă care îndeplinesc o anumită activitate.

Aşa cum s-a arătat şi în literatura de specialitate[3], prin sistem al administraţiei publice se înţelege totalitatea organelor care realizează administraţia publică înţeleasă ca activitate de organizare a executării, de executare în concret şi de garantare a executării legii, organe între care există legături prin care se asigură funcţionarea sistemului.

Organele administraţiei publice sunt acele organe ale statului sau organe existente la nivelul unităţilor administrativ - teritoriale (comună, oraş/municipiu, judeţ) care desfăşoară o activitate de organizare a executării, de executare în concret şi de garantare a executării legilor şi celorlalte acte juridice cu caracter normativ.

Organele administraţiei publice acţionează fie direct, pe baza legii, prin acte juridice individuale şi fapte materiale, fie prin intermediul actelor normative pe care sunt competente să le emită pe baza şi în executarea legii.

---

[1] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 82.

[2] Idem, p. 85.

[3] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 60; Tudor Drăganu, *Formele de activitate ale organelor statului*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1965.

Organele administrației publice își concretizează activitatea în mai multe categorii de acte juridice apreciate de majoritatea autorilor dintr-o perspectivă dihotomică. Astfel, unii autori consideră că actele juridice adoptate de către autoritățile administrației publice pot fi actele administrative și actele contractuale.

Alți autori consideră că autoritățile administrației publice pot adopta: acte administrative propriu-zise, acte juridice unilaterale care nu realizează puterea de stat și acte juridice contractuale.

În concluzie, în ceea ce privește regimul juridic de drept administrativ s-au conturat două interpretări: o interpretare dihotomică și o interpretare trihotomică. Indiferent de modul în care este privită activitatea organelor administrației publice, acesteia i se aplică regimul juridic de drept administrativ ca parte componentă a dreptului public, pentru că numai astfel se poate asigura coerența activității și funcționalitatea ansamblului organelor administrației publice.

Între organele administrației publice există relații de subordonare ierarhică sau relații de colaborare.

În conformitate cu prevederile constituționale, sistemul administrației publice cuprinde:

I. administrația centrală:

- organele supreme ale administrației publice: Președintele României și Guvernul;
- organele centrale de specialitate: ministerele și alte organe subordonate Guvernului, respectiv autoritățile autonome;
- instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome.

II. administrația de stat din teritoriu:

- prefectul;
- comisia județeană consultativă;
- serviciile ministerelor și ale celorlalte organe centrale.

III. administrația locală:

- consiliul local și primarul;
- consiliul județean.

3.2. Componentele structurilor din administrația publică

Părțile constitutive ale unui organ al administrației publice rezultă din analiza noțiunii de organ al administrației publice ca instituție în sensul dat acestui termen de literatura de specialitate.

Într-o primă opinie[1] se arată că „organele de stat care înfăptuiesc în concret activitatea puterii executive - a administrației publice - sunt organe ale administrației publice". Pentru a se ajunge la această definiție s-au luat în considerare trăsăturile specifice acestor organe, și anume:

- sunt organe de stat, ceea ce implică faptul că pentru realizarea sarcinilor lor specifice au posibilitatea de a folosi forța publică a statului;

[1] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, Ediția a II-a, Editura ALL, București, 1996, p. 69.

- sunt înfiinţate prin lege sau în baza legii, orice alt mod de înfiinţare fiind exclus pentru că ar lipsi aceste organe de autoritatea publică de care au nevoie în îndeplinirea atribuţiilor care le revin;
- întreaga lor activitate se desfăşoară pe baza şi în vederea executării legii;
- actele juridice adoptate sau emise de aceste organe sunt supuse unui control de legalitate prevăzut de lege;
- activitatea lor este realizată de un personal de specialitate şi anume, funcţionarii publici;
- întreaga activitate a acestor organe urmăreşte să îndeplinească cerinţele interesului general al statului sau unităţilor administrativ - teritoriale în concordanţă cu îndeplinirea cerinţelor interesului individual al cetăţenilor.

Opinia este criticabilă pentru că, aşa cum am arătat deja, organe ale administraţiei publice nu sunt numai organe de stat, pentru că administraţia publică în accepţiunea de activitate nu este atributul exclusiv al statului, nu este o activitate etatică, dimpotrivă, în această activitate sunt puternic implicate organele administrative de la nivelul comunităţilor locale.

Într-o altă concepţie[1], organul administraţiei publice este acea structură organizaţională care, potrivit Constituţiei şi legii, are personalitate de drept public şi acţionează din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului.

Într-o primă opinie[2] părţile componente ale organelor administraţiei publice sunt:
- personalul organelor administraţiei publice;
- mijloacele materiale şi financiare;
- capacitatea juridică şi competenţa.

Într-o altă opinie[3], părţile constitutive ale unui organ al administraţiei publice sunt:
- lucrătorii care îl compun;
- competenţa sa;
- mijloacele materiale pe care le foloseşte.

Subscriem punctului de vedere că prin organe ale administraţiei publice se înţelege „colectivităţi umane constituite pe baza şi în executarea legii, înzestrate cu mijloace materiale şi financiare potrivit legii, precum şi cu personalitate juridică şi competenţa necesare pentru a putea acţiona în vederea organizării şi a executării legii şi care se încadrează în sistemul organelor administraţiei publice"[4].

Ţinând cont de definiţia organului administraţiei publice, de trăsăturile acestuia şi de menirea sa se poate concluziona că părţile constitutive ale unui organ al administraţiei publice sunt:
- funcţionarii publici din cadrul administraţiei publice;
- competenţa autorităţii administrative care implică şi capacitatea juridică, neputând exista fără aceasta;
- mijloacele materiale şi băneşti pe care le utilizează autoritatea administrativă.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura Nemira, Bucureşti, 1996.
[2] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 56-60.
[3] Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970.
[4] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 71.

Funcționarii administrației publice sunt elementul esențial pentru îndeplinirea sarcinilor care îi revin acesteia. Pentru această componentă a organelor administrației publice se folosește uneori o terminologie mai largă[1]: lucrători administrativi sau cadre administrative.

Personalul organelor administrației publice prezintă o deosebită însemnătate pentru că activitatea acestor organe este rezultanta compunerii tuturor activităților desfășurate de fiecare persoană care face parte din personalul respectiv. Se poate deduce, deci, că de calitatea activității personalului depinde însăși calitatea activității organelor administrației publice. În concluzie, pentru ca administrația publică să își realizeze menirea de a sluji interesul general al societății este necesară recrutarea și formarea pe baze științifice a personalului, astfel încât acesta să aibă o pregătire profesională corespunzătoare sarcinilor care îi revin.

Dat fiind rolul atât de important al personalului este necesar a se sublinia importanța stimulării materiale și morale a acestuia astfel încât să obțină performanțe în linie crescătoare în activitatea sa.

Competența autorităților administrației publice, reprezintă dreptul și totodată obligația, prevăzută de lege și de celelalte acte normative adoptate în baza și pentru executarea legii, de a desfășura o anumită activitate, respectiv de a avea calitatea de subiecte în diverse raporturi juridice.

În sistemul autorităților administrației publice competența poate fi: competență materială și competență teritorială. La rândul său, competența materială este generală sau de specialitate, iar cea teritorială este generală sau locală.

Competența materială se referă la domeniile în care își pot desfășura activitatea organele administrative.

Competența teritorială - *ratione loci* - a unui organ al administrației publice reprezintă tocmai dreptul și totodată obligația legală a acestui organ de a acționa numai în anumite limite teritoriale. Acest tip de competență este la rândul său de două feluri: competență teritorială generală și competență teritorială locală. În baza competenței teritoriale generale organele administrației publice pot acționa pe tot teritoriul statului, în timp ce competența teritorială locală le dă dreptul și le creează obligația de a acționa la nivelul unităților administrativ - teritoriale subordonate ierarhic potrivit dispozițiilor constituționale.

Se poate vorbi și de o competență temporală a organelor administrației publice. Aceasta se referă la limita de timp, la perioada de timp, în cadrul căreia își desfășoară activitatea un organ al administrației publice.

În general, organele administrației publice au o competență temporală nelimitată în timp, întrucât normele juridice le înființează și le organizează pentru un interval nedeterminat de timp.

De la această regulă există și excepții. Astfel, unele organe ale administrației publice sunt înființate pentru un interval de timp determinat, prestabilit sau pentru îndeplinirea unei activități determinate, toate acestea fiind stabilite prin actul de înființare. În asemenea situații, când se ajunge la termenul prestabilit sau când organul administrativ respectiv și-a încheiat misiunea, el își încetează existența.

---

[1] Pierre Clément Timbal, André Castaldo, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Dalloz, Paris, 1990, p. 680.

Mijloacele materiale și bănești reprezintă o componentă importantă a activității autorităților administrației publice deoarece constituie practic pârghia cea mai importantă a autonomiei locale. Acest fapt este dovedit și de prevederile din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, care arată că veniturile și cheltuielile unităților administrativ - teritoriale sunt prevăzute pentru fiecare an financiar în bugetele respective, aprobate de consiliul local sau, după caz, de cel județean, în condițiile legii (art. 45, alin. (2), lit. a și art. 104, alin. (1), lit. c).

Importanța deosebită a acestei componente pentru existența organelor administrației publice, în general, și pentru realizarea autonomiei locale, în special, este dovedită de preocuparea autorității legiuitoare din România care a elaborat și adoptat un act normativ special pentru acest domeniu al relațiilor sociale, mai exact Legea privind finanțele publice locale nr. 273/2006[1].

Se impune observat că reglementarea juridică a componentelor organelor administrației publice este asigurată pentru corelarea prevederilor din ramuri de drept diferite. Astfel, regimul juridic al personalului este stabilit de dreptul muncii, de dreptul administrativ și chiar de dreptul constituțional, iar de mijloacele materiale și financiare se ocupă dreptul financiar, dreptul comercial, dreptul civil.

Dată fiind importanța deosebită a sistemului autorităților administrative pentru existența societății, este absolut necesară înțelegerea structurii acestui sistem.

Structura, ca noțiune generală, oferă date atât despre modul în care sunt ordonate elementele unui sistem, cât și despre relațiile care se stabilesc între elementele respective atunci când se derulează procesul realizării funcțiilor sistemului respectiv.

Așa cum cum se arată în literatura de specialitate[2] un sistem se poate organiza sub forma următoarelor tipuri de structuri:

- structura liniară sau ierarhică;

Acest tip de structură asigură în principal coerența în conducere.

- structura funcțională care determină pluralitatea conducerii;
- structura mixtă.

Acest tip de structură se mai numește și ierarhic - funcțională, ea îmbinând două tipuri de structuri și fiind mai răspândită în practica administrativă și economico-socială.

Din punctul de vedere al administrației publice trebuie căutat un mod de structurare al acesteia ținându-se seama de faptul că există un număr mare de autorități administrative la nivel central și local.

Pentru a fi realizate în condiții optime funcțiile componentelor sistemului administrației publice, privite individual și în sistem, este necesar[3] a se ține seama de două criterii, deosebit de importante:

- ❑ criteriul teritorial;

Acestui criteriu îi corespunde structura ierarhică.

- ❑ criteriul competenței materiale.

Acest criteriu mai poartă denumirea de criteriu funcțional și determină structura funcțională.

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 618/18.07.2006.
[2] Ioan Alexandru *op. cit.*, p. 236.
[3] Idem, p. 236-243.

În concluzie, pe ansamblu sistemul administrației publice are o structură mixtă și anume o structură ierarhic-funcțională.

Criteriul teritorial se aplică structurii sistemului administrației publice pentru că el evidențiază care este aria teritorială în care poate acționa o componentă a acestui sistem și care este colectivitatea ale cărei interese le gestionează componenta respectivă.

Pe baza acestui criteriu se poate face distincția între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, dar nu numai atât. El permite a se deosebi între autoritățile administrației publice locale și serviciile publice descentralizate ale administrației publice centrale de specialitate care acționează într-o anumită zonă și care sunt structuri teritoriale ale anumitor autorități administrative centrale.

Criteriul teritorial, deși conduce la o delimitare în plan teritorial a componentelor sistemului administrației publice, nu obligă la a fi privită în mod rigid această demarcație ci permite și chiar recomandă a se ține seama de relațiile de colaborare între aceste componente.

În Legea administrației publice locale este consacrat principiul autonomiei locale, în consecință știința administrației trebuie să analizeze gradul de autonomie funcțională a autorităților locale. Așa cum se arată și în literatura de specialitate[1], știința administrației formulează drept condiții determinante pentru existența autonomiei locale următoarele:

• existența unei colectivități locale;

Această condiție exprimă ideea că trebuie să existe o grupare de cetățeni locuitori ai unui spațiu geografic, grupare care să aibă interese și cerințe specifice în raport cu interesele întregii colectivități la nivel național.

• existența unor mijloace materiale și bănești, la dispoziția colectivității locale și gestionarea acestora;

Legea administrației publice locale prevede că unitățile administrativ - teritoriale au personalitate juridică, iar prin Legea privind finanțele publice locale s-a creat și cadrul legal pentru ca gestionarea mijloacelor financiare să se realizeze de fiecare colectivitate locală.

• agenții de conducere ai colectivităților să fie locali;

Din acest punct de vedere este consacrat principiul eligibilității autorităților care conduc fiecare unitate administrativ - teritorială și este creat cadrul legislativ pentru derularea procesului alegerilor locale.

• trebuie să existe o delimitare față de autoritățile administrației publice centrale în ceea ce privește competența de a decide liber în soluționarea problemelor de interes local.

Se impune precizarea că autonomia locală nu trebuie absolutizată pentru că se poate ajunge la stări sociale conflictuale și la acțiuni în defavoarea unității naționale.

În concluzie, autonomia locală trebuie privită în ansamblul mai larg al unor relații de colaborare între componentele sistemului administrației publice și trebuie subliniat rolul deosebit al activității de control în cadrul acestui sistem, în conformitate cu prevederile constituționale și legale.

Atunci când se realizează organizarea administrativ- teritorială într-un stat trebuie

[1] Idem, p. 237-238; Alexandru Negoiță, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 57-61.

să se ţină seama de faptul că obiectivele urmărite sunt creşterea eficienţei activităţii autorităţilor publice, creşterea operativităţii acestora în serviciul public, încurajarea iniţiativei, îmbunătăţirea legăturilor dintre autorităţile centrale şi locale asigurarea unui control mai eficient şi a unui sprijin mai competent unităţilor administrativ - teritoriale[1], pentru că o organizare judicioasă a teritoriului şi a administraţiei locale permite amplasarea raţională a investiţiilor publice pe tot cuprinsul ţării şi dezvoltarea echilibrată a zonelor ţării.

Practic, se poate afirma că unul din mijloacele prin care administraţia publică îşi realizează eficient funcţiile este perfecţionarea structurii administrativ - teritoriale.

În ceea ce priveşte criteriul funcţional intitulat şi criteriul competenţei materiale, acesta permite împărţirea autorităţilor administraţiei publice în autorităţi cu competenţă generală şi autorităţi ale administraţiei publice cu competenţă de specialitate.

Pe baza acestui criteriu se realizează structura funcţională a administraţiei publice.

În doctrină[2] s-a propus o organigramă de detaliu a sistemului administraţiei publice privit ca subsistem al sistemului autorităţilor publice din România.

Oricare dintre scheme ar fi analizată rezultă că în funcţie de criteriul teritorial există autorităţi centrale (Guvernul, ministerele şi celelalte organe centrale ale administraţiei publice), a căror competenţă se întinde asupra întregului teritoriu al ţării, autorităţi teritoriale (serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale) a căror competenţă se întinde asupra unei părţi din teritoriul naţional şi autorităţi locale a căror competenţă se referă la o singură unitate administrativ - teritorială (consiliile locale comunale, orăşeneşti, municipale, judeţene), iar din punct de vedere al criteriului funcţional se pot delimita autorităţi cu competenţă generală care exercită puterea executivă în orice domeniu de activitate (Guvernul, consiliile locale şi primarii) şi autorităţi ale administraţiei publice de specialitate, care realizează puterea executivă într-o anumită ramură sau domeniu de activitate (este cazul ministerelor şi al celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice precum şi al serviciilor publice descentralizate ale acestora).

Considerăm că orice structură grafică are un caracter didactic, fenomenele care se petrec în mod real în administraţie fiind foarte complexe, dar aceste structuri au meritul de a permite celor interesaţi să îşi creeze o imagine a elementelor de bază din sistem.

---

[1] Vasile Pătulea, *Coordonate juridice de evoluţie a instituţiei descentralizării administrative,* în Revista Dreptul, nr. 9/1991.

[2] Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 242-243.

CAPITOLUL II
INVESTIGAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Secțiunea 1
Fenomenul administrativ

Subsecțiunea 1
Noțiunea de fenomen administrativ

1.1. Definire

Preluăm, în spiritul Tratatului francez de știința administrației[1] din 1966, sintagma „fapt administrativ" care va avea semnificația de orice activitate de natură administrativă, adică fenomenul administrativ.

În tratatul citat[2] se apreciază că activitățile extrem de variate, începând cu administrațiile publice sau gestiunea unei întreprinderi industriale (sau a unui domeniu agricol) până la administrația bisericii, activități pentru care în limbajul curent se utilizează atributul administrative, au următoarele elemente comune:

- se situează între un plafon - care este valoarea, scopul, obiectivul - și o podea - execuția fizică sau finală;
- autoritatea care determină obiectivul ce trebuie realizat prin activitățile administrative este exterioară și superioară autorității administrative;
- executarea materială a valorii este exterioară și superioară autorității administrative;
- executarea materială a valorii este exterioară și subordonată activității administrative;
- sub aspectul conținutului, apar ca o combinație de mijloace care au drept scop un rezultat ordonat, pornind de la ideea că ordinea este o bună administrație;
- sunt axate pe ideea de „intenționalitate", ceea ce conduce la evidențierea rolului foarte important pe care îl joacă previziunea, informarea și pregătirea deciziilor în orice activitate administrativă;
- sunt, de regulă, organizate în sisteme administrative, acestea fiind înțelese ca o „îmbinare succesivă de circuite de pregătire a acțiunii, fiecare (circuit) fiind orientat spre realizarea unui scop, care nu este decât un mijloc pentru treapta superioară".

În Tratatul francez, care a formulat teza dominantă pentru doctrina juridică a vremii în privința semnificației științifice a termenului de „activitate de natură administrativă", se apreciază[3] că orice sistem administrativ poate fi comparat „cu o serie de mecanisme cibernetice așezate unul în altul".

---

[1] P. Bandet, L. Mehl ș.a., *Le fait administratif - nature, origine et développement*, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966 p. 80.

[2] Idem, p. 81 și următoarele. A se vedea și, Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, 1996, p. 7-8.

[3] Idem, p. 84.

Ca principale trăsături caracteristice ale faptului administrativ[1] pot fi amintite:

- faptul administrativ este un fapt social;

Această trăsătură presupune ca necesitate pentru a exista fenomenul administrativ, existenţa unei grupări sociale stabile, caracterul grupării determinând caracterul administraţiei respective. Dacă gruparea are caracter particular şi urmăreşte realizarea unor interese particulare, administraţia respectivă este o administraţie particulară, iar dacă gruparea socială este constituită după criterii politice având drept scop realizarea unui interes general, administraţia va avea caracter public, iar funcţionarii vor fi funcţionari publici;

- faptul administrativ slujeşte interese care nu-i aparţin, ci sunt formulate de autorităţi care sunt superioare sistemului prin care se realizează faptul administrativ;
- faptul administrativ, având menirea de a realiza interese care îi sunt superioare şi exterioare, se caracterizează prin organizarea unor acţiuni care să ducă la îndeplinirea acelor interese, prin combinarea de mijloace materiale, umane şi financiare.

Oamenii care realizează faptul administrativ nu au o autoritate proprie în îndeplinirea misiunilor care le revin, ci autoritatea lor este derivată şi se întemeiază pe aceea care provine de la cei ale căror interese le slujesc, realizându-se astfel legitimitatea autorităţii celor care înfăptuiesc faptul administrativ.

Separaţia puterilor în stat este considerată o condiţie a existenţei statului de drept.

Originea teoriei separaţiei puterilor în stat se află în antichitate la istoricii Herodot şi Tucidide, la filosofii Platon şi Aristotel, la scriitorii Eschil şi Sofocle[2].

Pentru prima dată problema separaţiei puterilor în stat a fost cu claritate formulată de John Locke, preocuparea sa pornind de la necesitatea practică a moderării forţei puterilor statului. Locke considera că în stat există trei puteri[3]: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea confederativă. El nu diferenţiază o putere judecătorească fiind de părere că aceasta depinde de puterea legislativă, dar distinge patru funcţiuni ale statului, dintre care una este funcţia jurisdicţională.

În ceea ce priveşte puterea confederativă o defineşte ca fiind: „o putere pe care o putem numi naturală, deoarece ea corespunde unei facultăţi pe care o avea în mod natural fiecare om înainte de a intra în societate. Această putere cuprinde dreptul de pace şi de război, cel de a forma ligi şi alianţe şi de a purta tot felul de negocieri cu persoanele şi comunităţile străine statului".

John Locke în lucrarea sa „Essay on Civil Gouvernement" (1960) argumentează astfel necesitatea transpunerii în practică a acestui principiu: „Tentaţia de a pune mâna pe putere ar fi prea mare, dacă aceleaşi persoane care au puterea de a face legile ar avea în mâini şi puterea să le execute, căci ar putea să se scutească de a se supune legilor pe care ele le fac".

Necesitatea asigurării libertăţii individului în faţa puterilor publice l-a determinat pe Montesquieu să reia tema separaţiei puterilor în stat şi să propună ca soluţie prin care să se apere libertatea individuală, controlul reciproc al puterilor.

---

[1] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 4.

[2] Gheorghe Zaharia, *Drept administrativ român*, Editura Ankarom, Iaşi, 1998, p. 23.

[3] Dan Claudiu Dănişor, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1997, p. 273.

În opera lui Montesquieu nu apare in terminis „principiul separației puterilor în stat", dar cum a remarcat Eisenmann[1] - unul dintre cei mai profunzi exegeți ai operei filosofului iluminist francez - încredințând trei funcții etatice la autorități sau grupuri de autorități absolut distincte și independente, adică la trei autorități sau grupuri de autorități perfect separate în toate privințele (funcțional, personalmente și materialmente) Montesquieu și-a subsumat schema unei singure idei: ideea sau principiul separației puterilor în stat.

Principiul separației puterilor în stat a devenit o dogmă a democrațiilor liberale și garanția esențială a securității individului în raporturile cu puterea. Conform acestui principiu statul are de îndeplinit trei funcții[2]:

- ♦ edictarea regulilor generale - funcția legislativă;
- ♦ aplicarea sau executarea acestor reguli, adică funcția executivă;
- ♦ rezolvarea litigiilor care apar în procesul aplicării legilor - funcția jurisdicțională.

Exercițiul fiecărei funcții aparține unei puteri, deci rezultă existența unei puteri legislative, unei puteri executive și unei puteri judecătorești.

Montesquieu elaborând teoria separației puterilor în stat a și condensat-o în maxima ce a devenit o sublimă speranță: „Le pouvoir arrête le pouvoir". Mai exact, Montesquieu arată că puterile în stat sunt: „puterea legislativă, puterea executivă a lucrurilor care depind de dreptul ginților și puterea executivă a celor care depind de dreptul civil"[3], adică puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, aceste puteri fiind definite în raport cu funcțiile statului.

În concepția lui Montesquieu fiecare putere trebuia atribuită unui organ sau sistem de organe independent, astfel încât, fiecare organ sau sistem de organe desfășurându-și activitatea în limitele funcției de stat care corespundea puterii căreia el îi aparținea, se realiza practic un control reciproc al celor trei puteri din stat și se evitau abuzurile.

Montesquieu scria[4]: „Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ei ai nobililor, fie ei ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a duce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari".

Practic, în concepția gânditorului francez, era exclus cumulul puterilor.

Odată cu evenimentele Revoluției franceze (1789) s-a extins concepția conform căreia fiecare putere este „o parte a suveranității, reprezentanții primind de la națiune, prin delegare, puterea legislativă, puterea executivă și cea judecătorească, pe care le exercită fără amestecul celorlalte puteri și fără să poată acționa asupra acestora, în mod discreționar, suveran"[5].

---

[1] Charles Eisenmann, *LâEsprit des lois et la separation des pouvoirs,* în „Cahiers de philosofie politique", Editura OUSIA, nr. 2-3, 1984 - 1985, p. 3.

[2] M. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique,* Editura Dalloz, Paris, 1982, p. 156.

[3] Montesquieu, *Oeuvres complétes. l'Intégrale,* Edition du Seuil, 1964, p. 586, Cartea XI, cap. VI, din De L'Esprit des lois.

[4] Idem.

[5] Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.,* p. 274.

Acest mod de a înţelege principiul separaţiei puterilor în stat - ca o delimitare absolută, rigidă a puterii legislative, puterii executive şi puterii judecătoreşti - nu mai este de actualitate. Cu privire la acest aspect s-au exprimat şi alţi autori[1].

Un prim argument este acela că puterea de stat este unică şi indivizibilă, ea aparţinând unui singur titular - poporul. Se deduce deci că este neindicat a se utiliza formularea „împărţirea puterilor", eventual putându-se vorbi de împărţirea sau distribuirea funcţiilor pe care le implică exercitarea puterii.

Un alt argument are drept fundament ideea că utilizând conceptul „separarea puterilor în stat" se intră în contradicţie cu principiul indivizibilităţii suveranităţii, căci, admiţând existenţa mai multor „puteri" distincte şi independente, ar trebui să admitem şi posibilitatea constituirii unor „cote-părţi" de suveranitate care ar urma să se atribuie fiecăreia dintre puteri.

Apariţia partidelor politice în forma lor modernă a determinat mutaţii în înţelegerea principiului separaţiei puterilor în stat. Practic, în contemporaneitate în majoritatea sistemelor constituţionale problema reală nu este aceea a separării puterilor şi a echilibrului dintre acestea, ci aceea a raportului dintre majoritate şi minoritate, dintre guvernanţi şi opoziţie.

În înţelegerea modernă a principiului separaţiei puterilor în stat trebuie să se ţină seama şi de faptul că funcţiilor tradiţionale (funcţia legislativă, funcţia executivă, funcţia judecătorească) li se adaugă altele noi ale organelor legislative, executive şi judecătoreşti (funcţia directoare şi cea de deliberare a Parlamentului, funcţia de control a legislativului asupra executivului etc.), apărând aşa-numitele „zone-mixte" între autorităţile statului şi anumite instituţii noi cum sunt Curtea Constituţională şi Avocatul poporului.

Delimitarea dintre puteri, mai ales între puterea legislativă şi puterea executivă, este absolut convenţională atâta timp cât, pe de o parte, Parlamentul însuşi „execută" sau „aplică" legea (de exemplu aplicarea Constituţiei prin emiterea de legi ordinare), iar pe de altă parte, ramura executivă a organelor statului desfăşoară ea însăşi o activitate normativă.

Separaţia puterilor în stat în accepţiunea clasică are drept criteriu rolul organelor etatice în raport cu legea, mai exact faptul că unele o creează, altele o aplică şi altele rezolvă litigiile. Această abordare priveşte superficial realitatea. Afirmaţia se bazează pe faptul că într-o asemenea concepţie întreaga activitate a statului este redusă la emiterea, aplicarea şi garantarea respectării regulilor de drept în timp ce activitatea statală este un fenomen complex, cu aspecte delicate de nuanţă, ceea ce evident depăşeşte schemele teoretice preelaborate.

În înţelegerea modernă a principiului separaţiei puterilor în stat trebuie avut în vedere şi următorul aspect: este absurd să se creadă că funcţia legislativă se află în echilibru cu funcţia executivă, că „a face legea" este identic cu „a o executa". Executarea legii este prin definiţie subordonată legiferării, iar dacă între cele două funcţii există raporturi ierarhice, atunci şi între organele care îndeplinesc respectivele funcţii sunt aceleaşi raporturi.

---

[1] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel,* Editura Dalloz, Paris, 1988, p. 187; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Editura Nemira, Bucureşti, 1996, vol. I, p. 43-44; Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. I şi II, Editura Europa Nova, Bucureşti, 1996.

Un aspect important care trebuie evidențiat într-un asemenea context este acela că separarea puterilor în stat nu poate fi concepută sub forma opoziției dintre acestea, pentru că o asemenea concepție este de natură să paralizeze activitatea statului.

De altfel, examinându-se atent sistemul preconizat de Montesquieu nu se poate ajunge decât la o concluzie: acest sistem este în întregime opus celui al separării pentru că Montesquieu a pornit de la un trinom - putere legiuitoare, putere executivă, putere judecătorească - dar a sfârșit, surprinzător și regretabil, cu un binom, întrucât în concepția sa autoritatea judecătorească nu avea o pondere mare.

Teoria clasică a separației puterilor în stat nu rezolvă o problemă fundamentală unui regim politic: garantarea drepturilor și libertăților cetățenești.

Asigurarea respectării drepturilor și libertăților cetățenești de către guvernanți impune nu numai găsirea unei soluții optime de organizare a puterilor în stat, ci și elaborarea unei carte a drepturilor și libertăților pe care cetățenii să o poată impune guvernanților. Dezechilibrul cantitativ între partea de organizare a puterilor și partea de garantare a drepturilor conduce, așa cum spunea Rousseau, la o schimbare calitativă a noțiunii de constituție, sensul modern al acesteia fiind acela de cartă a drepturilor și libertăților.

Viciul fundamental al teoriei separației puterilor în stat a fost sesizat de Rousseau, printr-o violentă și spirituală diatribă: neputându-se diviza suveranitatea în principiul ei, iat-o divizată în obiectul ei.

În concluzie, dacă se admite indivizibilitatea suveranității, logica elementară conduce, pe cale de consecință, la imposibilitatea admiterii divizibilității puterii.

Constituția României nu utilizează cuvântul „separație" care poate duce la o interpretare a termenului exclusivistă, rigidă, ea consacrând „echilibrul" sau „conlucrarea puterilor în stat".

Așa cum se arată în literatura de specialitate „de vreme ce puterea politică nu este decât una, iar funcționarea mecanismului etatic în care aceasta este organizată, încă din perioada interbelică, a depășit cadrul rigid al «trinității puterilor», continuarea în Constituție a limbajului clasic referitor la separația celor trei puteri ar fi însemnat să se promoveze o terminologie fără fond teoretic"[1].

În literatura juridică[2] se consideră mai apropiată de realitate formularea „principiul separației puterilor, al egalității, cooperării și controlului reciproc al acestora" și ca principal argument în susținerea acestei teorii poate fi adus însuși modul de reglementare de către Constituția României a problemei puterilor din stat.

1.2. Administrația publică și separația puterilor în stat

Principiul separației puterilor în stat - considerat în accepțiunea clasică sau în cea modernă - a avut o influență determinantă atât asupra fenomenului administrativ în general, cât și asupra administrației publice în particular.

Evident, activități de natură administrativă se întâlnesc atât în realizarea interesului general al societății, dar și în realizarea interesului unor grupări sociale restrânse sau chiar

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura Nemira, București, 1996, vol. I, p. 43-44.

[2] Valerică Dabu, *Responsabilitatea juridică a funcționarului public, Rezumat al tezei de doctorat*, București, 1998, p. 4.

în realizarea interesului individual. Datorită acestui fapt, perceperea fenomenului administrativ depinde mult de statul în care se desfăşoară acest fenomen, de regimul politic din acest stat.

Astfel, într-un stat totalitar administraţia este redusă la administraţie ca activitate etatică şi ca sistem de organe statale, datorită centralismului excesiv.

Într-un stat democratic, acţiunea principiului separaţiei puterilor în stat conduce obligatoriu la o mutaţie fundamentală: administraţia nu mai este o activitate exclusiv etatică. Dimpotrivă, fenomenul administrativ este complex, întrucât acţiunea principiului descentralizării administrative pe baza principiului autonomiei locale face ca la nivelul local să existe autorităţi administrative autonome.

În acest context, ştiinţa administraţiei are un câmp vast de cercetare, pentru că ea trebuie să analizeze realităţile şi, studiind modificările produse de acţiunea principiului separaţiei puterilor în stat, să formuleze concluzii şi să facă propuneri pentru ştiinţa dreptului administrativ în legătură cu competenţa diverselor autorităţi administrative, cu atribuţiile funcţionarilor publici, cu statutul acestora, cu formele organizatorice aplicabile în administraţia publică astfel încât să se obţină de către aceasta rezultate de cel mai înalt nivel calitativ, dreptul administrativ asigurând o normare corespunzătoare.

Subsecţiunea 2
Analiza fenomenului administrativ

2.1. Dreptul administrativ

2.1.1. Noţiunea de drept administrativ

Contribuţia dreptului la consolidarea şi perfecţionarea relaţiilor sociale este amplificată mai ales de contribuţia deosebită a normelor de drept în prefigurarea raporturilor sociale specifice statului de drept.

În acest sens, dreptul influenţează modalităţile concrete de evoluţie a relaţiilor sociale mai ales în domeniul ramurilor dreptului public, în special, în ceea ce priveşte raporturile care se formează în relaţiile dintre autorităţile publice.

Administraţiei publice îi sunt aplicabile diferite norme de drept care se grupează în ramuri deosebite ale sistemului de drept. Potrivit Constituţiei din 1991 în Statul român relaţia dintre Preşedintele României şi Guvern este plasată de către unii autori în sfera executivului[1]. Cu toate acestea, atât Preşedintele României, cât şi Guvernul au domeniile lor proprii de activitate, chiar dacă ele se şi intersectează.

Un alt aspect rezultat ca urmare a aplicării normelor constituţionale este acela că autorităţile administraţiei publice comunale, orăşeneşti şi judeţene sunt autonome reprezentând o contrapondere la puterea administraţiei centrale care este condusă de guvern. Constituită din consilii locale - ca organe decizionale şi de control - şi din primari, ca organe executive, autorităţile administraţiei publice comunale şi orăşeneşti

[1] M. Constantinescu, *Echilibrul puterilor în regimul constituţional din România*, Revista Dreptul, nr. 3/1993.

funcționează pe baza principiului autonomiei locale fiind alese prin vot direct de cetățenii localităților[1].

La nivelul județelor există consiliile județene care sunt alese direct de către locuitorii județului. Relațiile dintre autoritățile administrației publice guvernate de principiul autonomiei locale, ca și dintre acestea și administrația centrală inclusiv guvern, sunt de colaborare nefiind structurate ierarhic de pe poziții de subordonare. Totuși, Guvernul exercită o tutelă administrativă prin intermediul prefectului, iar prefectul are drept de control al legalității actelor administrației locale, iar în cazul în care se consideră că un act este ilegal îl poate aduce în fața instanței de contencios administrativ, urmând ca actul administrativ să fie suspendat de drept în timpul executării.

În condițiile sistemului nostru administrativ, complexitatea relațiilor sociale care apar în administrația publică implică existența unei multitudini de norme juridice diferențiate prin obiectul lor de reglementare și deci grupate în ramuri diferite ale sistemului de drept.

Sistemul dreptului este format din totalitatea normelor juridice care reglementează raporturi juridice sociale. Aceste norme juridice sunt instituite sau sancționate de stat și sunt garantate prin forța sa de constrângere pe baza convingerii majorității colectivității. Dreptul administrativ ca ramură a dreptului în general reglementează numai anumite raporturi sociale specifice obiectului său de activitate.

În literatura de specialitate relativ la obiectul de activitate al dreptului administrativ s-a pus întrebarea dacă nu este același cu obiectul administrației publice ca formă de realizare a puterii de stat[2].

În general, obiectul dreptului administrativ este asemănător cu cel al administrației publice, dar nu se confundă cu el. Administrația publică constă în organizarea executării în concret a legilor și celorlalte acte ale autorităților de stat bazate pe lege. În general, această activitate este îndeplinită aproape în întregime de autoritățile administrației publice. Cu toate acestea și celelalte categorii de autorități ale statului, respectiv autoritățile judecătorești care realizează fiecare formă deosebită a puterii de stat, pot îndeplini o activitate administrativă dar numai în măsura realizării activității lor specifice. Chiar autoritățile legislative (Senat și Camera Deputaților) pot îndeplini forme ale activității administrative, cum ar fi spre exemplu comisiile de anchetă ale Parlamentului sau activitatea președinților de instanțe cu privire la funcționarea instanțelor de judecată mai ales în ceea ce privește atribuțiile lor de supraveghere a organelor administrative de pe lângă instanța respectivă.

În consecință, în opinia noastră, nu există o suprapunere perfectă între activitatea administrativă a statului și activitatea desfășurată de autoritățile administrative, deoarece prima are o sferă mult mai largă.

Dreptul administrativ reglementează unele raporturi sociale care ar putea face obiectul și altor forme de activitate a statului cum ar fi de exemplu soluționarea actelor administrative jurisdicționale care prin procedura lor pot face și obiectul activității justiției.

---

[1] Constituția României, București, 1991, art. 120.

[2] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației,* Editura Atlas Lex, București, 1993.

În dreptul comparat[1] s-a arătat că asemenea activităţi se află la confluenţa dintre administraţia publică şi celelalte forme de realizare a puterii statului putând fi socotite ca făcând sau nu parte din activitatea administrativă şi prin urmare putând sau nu să fie reglementate de normele dreptului administrativ în raport de modul în care dispune legea.

Rezultă, deci, că dreptul administrativ este constituit din raporturile sociale care formează obiectul administraţiei publice în condiţiile în care noţiunea de administraţie publică este determinată şi după criteriul formal al legii.

Se poate spune deci, că raporturile sociale care formează obiectul dreptului administrativ sunt acele raporturi care constituie obiectul administraţiei publice înfăptuită potrivit normelor juridice de către autorităţile administraţiei publice.

În literatura de specialitate, în legătură cu definirea dreptului administrativ, s-au formulat mai multe opinii[2].

Într-o primă opinie s-a arătat că dreptul administrativ cuprinde norme juridice cu privire la reglementarea raporturilor juridice dintre puterea executivă şi celelalte forme ale puterii de stat în contextul instituţionalizării raporturilor sociale specifice. Într-o altă opinie[3], se arată că dreptul administrativ este acea ramură a sistemului de drept care reglementează realizarea puterii executive în stat, cât şi specificul activităţii organelor administraţiei de stat ca subiecte generale de drepturi şi obligaţii.

Ne alăturăm opiniei[4] în conformitate cu care dreptul administrativ se poate defini ca fiind totalitatea acelor norme juridice care reglementează raporturile sociale ce formează obiectul administraţiei publice, activitate ce este îndeplinită conform normelor juridice de organele administraţiei publice. Rezultă deci, că dreptul administrativ cuprinde două categorii sau două elemente. Primul element constă în aceea că dreptul administrativ este constituit dintr-o totalitate de norme juridice. Acest prim element constituie un sistem de norme proprii administraţiei publice făcând parte din categoria normelor de drept public.

Al doilea element al definiţiei dreptului administrativ constă în aceea că normele juridice care constituie dreptul administrativ sunt numai acelea care reglementează o anumită categorie de raporturi sociale, respectiv acele raporturi care formează obiectul administraţiei publice realizată conform normelor juridice de autorităţile administraţiei publice. În această categorie se includ în opinia noastră şi normele juridice de confluenţă, de conexiune cu alte sisteme de drept. Aceste norme de confluenţă asigură legătura dreptului administrativ cu alte ramuri: drept civil, drept comercial, dreptul muncii, dreptul financiar.

În ceea ce priveşte normele de confluenţă ale dreptului administrativ cu normele juridice ale dreptului civil acestea sunt cele care asigură organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice, centrale şi locale, şi care le conferă competenţa generală sau de specialitate. În acest sens, este de remarcat personalitatea juridică pe care o au unităţile administrativ - teritoriale şi care cuprinde aceleaşi elemente componente şi

---

[1] André de Laubadère, *Traité élèmentaire de droit administratif,* Paris, 1963.

[2] J. Benoît, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Dalloz, 1978, p. 200-224.

[3] Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Note de curs,* Craiova, 1991, p. 9-12.

[4] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 14-29.

definitorii pe care le are instituția personalității juridice din perspectiva normelor de drept civil. Acest lucru este de o mare importanță mai ales în perspectiva realizării de conținut a normelor juridice care consfințesc egalitatea de tratament în fața legii a autorităților administrației cu cetățenii[1]. De altfel, pe baza raporturilor de prepușenie și în conformitate cu legislația adoptată s-a creat răspunderea civilă solidară a funcționarului și autorității administrației publice care au încălcat legea precum și răspunderea individuală a funcționarului față de administrație exercitată pe calea unei acțiuni civile în regres.

Cu privire la normele de confluență dintre dreptul administrativ și dreptul comercial sunt exemplificative normele juridice constituționale relative la formele de asociere și proprietate, precum și dispozițiile Legilor nr. 15 și nr. 31 din 1991 referitoare la legătura autorităților administrației publice, centrale și locale sub aspect funcțional și decizional cu regulile autonome și societățile comerciale. În ceea ce privește confluența normelor juridice de drept administrativ cu normele juridice financiare sunt exemplificative dispozițiile Legii nr. 215 din 2001, republicată și modificată, privind administrația publică locală referitoare la atribuțiile autorităților administrației publice relative la constituirea bugetului local ca principală pârghie de susținere a autonomiei locale și Legea nr. 189/1998 modificată[2].

În acest fel se pot deosebi raporturile de drept administrativ de celelalte categorii de raporturi juridice. Existența unui obiect special de reglementare demonstrează importanța acestora.

2.1.2. Norma de drept administrativ

Norma de drept administrativ este „regula de conduită general-obligatorie al cărei scop este acela de a organiza executarea și de a executa concret legile, de a asigura ordinea publică și de a satisface nevoile de interes general, regula care poate fi adusă la îndeplinire, la nevoie, prin constrângere"[3]. Normele juridice de drept administrativ pot avea ca autor legislativul, înfățișat de Parlament, sau autorități din zona puterii executive: Președintele României, Guvernul României, autorități ale administrației publice de stat sau locale.

Normele de drept administrativ sunt acele norme care se deosebesc de restul normelor juridice din dreptul românesc prin aceea că ele exprimă fie voința entității organizate în stat, fie voința colectivităților locale exprimate prin intermediul autorităților alese, aceste autorități instituind regulile și conferindu-le forța juridică diferită în funcție de poziția în sistemul entităților publice.

Normele juridice de drept administrativ reglementează, în scopul de a ordona și de a organiza raporturile sociale care constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivităților locale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare[4]. Practica socială evidențiază relații sociale care apar în legătură cu înființarea entităților din administrația publică centrală sau locală, cu stabilirea elementelor structurale ale acestora și cu desființarea entităților respective, relații sociale care apar în legătură cu exercitarea competențelor de către entitățile din administrația

[1] Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.
[2] Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale.
[3] Ioan Alexandru, Mihaela Carăușan, Sorin Bucur, *op. cit.*, p. 83.
[4] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Atlas Lex, București 1993.

publică centrala şi locală (procedura de realizare a atribuţiilor şi de angajare a răspunderii în legătură cu exercitarea atribuţiilor) şi relaţii sociale între entităţile din administraţia publică centrală sau locală şi persoane fizice sau organizaţii neguvernamentale referitoare la activitatea de transpunere în practică a legii. Pentru fiecare categorie de relaţii sociale din cele menţionate se definesc categorii de norme juridice.

Ca orice normă juridică şi norma de drept administrativ are o structură logico-juridică şi o structură tehnico-legislativă.

a) Structura logico-juridică a normei de drept administrativ cuprinde, ca în cazul oricărei norme juridice, trei elemente: ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea. Ipoteza precizează împrejurările şi condiţiile în care intră în acţiune dispoziţia sau sancţiunea din normă. În ipoteză pot fi cuprinse definiţii, principii, calitatea subiectului, obiectul de activitate al subiectului şi alte condiţii care trebuie ştiute în momentul aplicării dispoziţiei.

Dacă împrejurările în care se aplică norma sunt clar precizate, ipoteza este determinată, administraţia publică având doar posibilitatea de a lua cunoştinţă despre aceste împrejurări, de a le confirma şi de a le executa ori de a le pune direct în aplicare după luarea la cunoştinţă despre ele. În cazul în care ipoteza se subînţelege, când împrejurările sunt precizate în mod general, lăsându-se la latitudinea entităţilor din administraţia publică să stabilească în mod concret cum se va aplica dispoziţia normei, ipoteza este relativ determinată.

Dispoziţia este miezul normei de drept administrativ. Întrucât relaţiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se constituie şi se derulează în procesul de exercitare a puterii publice, dispoziţia este în general imperativă, stabilind pentru entităţile din administraţia publică obligaţii de a face. În acest caz se spune că dispoziţia are caracter onerativ sau imperativ. În cazul în care dispoziţia normei juridice stabileşte pentru entităţile din administraţia publică obligaţia de a nu face ceva, adică se interzice subiectului să exercite anumite acţiuni, dispoziţia este de tip prohibitive.[1] Dispoziţia normei de drept administrativ poate avea şi caracter permisiv, în textul său reglementându-se posibilitatea subiectului de a acţiona sau de a nu acţiona, fiind la latitudinea sa de a opta pentru un anumit model de conduită. Dispoziţia este determinată atunci când textul reglementează precis conduita subiectului, nefiind posibilă nici o derogare de la reglementarea prin norma respectivă, sau relativ determinată atunci când norma prevede mai multe variante posibile de conduită, urmând ca entităţile din administraţia publică sau cel administrat să aleagă dintre ele.

Sancţiunea este acel element al normei de drept administrativ care cuprinde referiri la consecinţele juridice nefavorabile care rezultă din nerespectarea prevederilor dispoziţiei sau ipotezei de către subiectul de drept căreia îi este adresată norma juridică. În textul sancţiunii pot fi înscrise şi măsuri de cointeresare a subiectului în vederea adoptării conduitei prescrise prin normă. În cazul normelor de drept administrativ de cele mai multe ori sancţiunea lipseşte, pentru că ea se prezumă şi constă în nulitatea sau anulabilitatea actului administrativ sau acţiunii administrative realizate cu nerespectarea prevederilor din ipoteza sau din dispoziţie.

Cu privire la sancţiune în cazul normelor de drept administrativ, s-a apreciat că ea poate lipsi pentru că „Nu trebuie să ne imaginăm că fiecare normă se va aplica de fiecare

[1] În dreptul administrativ cel mai reprezentativ exemplu îl constituie normele de drept care stabilesc contravenţii şi care consacră forme de constrângere administrativă.

dată prin utilizarea sancțiunii"[1] și că „Sancțiunea normei de drept administrativ nu trebuie privită ca fiind acel element ce se regăsește în partea finală a normei, ea de multe ori urmează să fie dedusă din conținutul acesteia, dar în același timp ea poate acționa pentru mai multe norme"[2].

Sancțiunile pot fi[3]: determinate, relativ determinate, alternative și cumulative. Ca forme ale sancțiunii normei de drept administrativ pot fi amintite[4]: sancțiuni disciplinare[5], sancțiuni contravenționale[6], sancțiuni patrimoniale[7], măsuri de executare silită[8], măsuri cu privire la actele juridice[9], măsuri de constrângere cu caracter nesancționator[10].

b) Structura tehnico-legislativă a normei de drept administrativ este structura externă a acesteia, fiind corelată cu cerințele de celeritate ale procesului legislativ și cu principiile generale de tehnică legislativă reglementate în România prin Legea nr. 24/2000 privind normele de trehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările la zi. Elementele definitorii pentru structura tehnico-legislativă a normei de drept administrativ sunt articolele, paragrafele, alineatele, articolele, fiind reunite în cadrul actului normativ în pași, titluri, capitole, secțiuni.

Normele de drept administrativ pot fi grupate în mai multe categorii în funcție de anumite criterii.

Un prim criteriu este forța juridică a actului normativ.

Raportat la acest criteriu există:

a) norme care provin din dreptul internațional sau din dreptul comunitar european și sunt înscrise în Tratate, Acorduri, Regulamente, Directive etc.;

b) norme care provin din dreptul intern și sunt înscrise în Constituție, în legi, în decrete-legi, în decretele Președintelui României, în ordonanțele Guvernului României, în hotărârile Guvernului României, în acte ale administrației publice centrale de specialitate, în acte ale administrației publice locale (hotărârile consiliilor județene, hotărârile consiliilor locale, dispozițiile primarului).

Un al doilea criteriu este structura logică.

În raport de acest criteriu există norme juridice complete, care au ipoteză, dispoziție și sancțiune și norme juridice incomplete, din structura cărora poate lipsi un element constitutiv sau două elemente. Normele incomplete în mod obligatoriu se află în relație cu alte norme de drept administrativ. Astfel, normele juridice incomplete pot fi norme de trimitere, în cazul în care se află în relație cu acte juridice normative deja existente indiferent de forța juridică a acestora, și norme în alb, atunci când relaționarea este pentru viitor și actul normativ de completare urmează să apară.

Al treilea criteriu este obiectul de reglementare.

---

[1] Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura All Beck, București, 2002, p. 150.

[2] Ioan Alexandru, Mihaela Carauşan, Sorin Bucur, *op. cit.*, p. 86.

[3] Nicolae Popa, *op. cit.*, p. 151

[4] Ioan Alexandru, Mihaela Carauşan, Sorin Bucur, *op. cit.*, p. 86.

[5] De exemplu diminuarea drepturilor salariale ale funcționarului public, cu un anumit procent pe o perioadă determinată.

[6] Amenda.

[7] Obligarea la repararea prejudieiului cauzat.

[8] Demolarea unei construcții.

[9] Suspendarea, revocarea, anularea actului juridic.

[10] De exemplu, obligarea la efectuarea unui tratament medical.

În raport cu acest criteriu[1] există norme organizatorice, norme de drept material şi norme de funcţionalitate. Normele organizatorice sunt acelea care reglementează înfiinţarea, organizarea, reorganizarea şi desfiinţarea unor entităţi din administraţia publică şi fundamentează cadrul legal de funcţionare a acestora. Normele de drept material stabilesc drepturile şi obligaţiile subiecţilor de drept administrativ şi reglementează relaţiile care se stabilesc între entităţile din administraţia publică şi celelalte elemente ale sistemului social. Normele de funcţionalitate reglementează modul de funcţionare a entităţilor din administraţia publică.

Al patrulea criteriu este sfera de aplicare.

În raport de acest criteriu există norme generale, norme speciale şi norme de excepţie. Normele generale au gradul cel mai mare de generalitate cu privire la sfera de aplicabilitate. Ca exemplu poate fi dat Codul de conduită al funcţionarilor publici. Normele speciale se aplică doar unei sfere restrânse a relaţiilor sociale. Ca exemplu pot fi date Codul rutier, Codul aerian, Codul vamal. Normele de excepţie completează normele generale sau speciale reglementând situaţii de excepţie, fără a fi în contradicţie cu acestea şi existând obligativitatea ca norma specială să ţină cont de norma generală, iar cea de excepţie de norma specială şi, implicit, de norma generală.

Al cincelea criteriu este modul de reglementare a conduitei.

În raport de acest criteriu există norme onerative, norme prohibitive şi norme permisive. Normele onerative obligă subiectul de drept să săvârşească o anumită acţiune. Normele prohibitive obligă subiectul să se abţină de la săvârşirea unor acţiuni. Atât normele onerative, cât şi cele prohibitive sunt imperative.

Al şaselea criteriu este modul de sancţionare.

Raportat la acest criteriu există norme punitive şi norme stimulative. Normele punitive stabilesc o sancţionare de ordin negativ, adică o pedeapsă, în timp ce normele stimulative stabilesc un sistem articulat de stimulente, în acest caz fiind în prezenţa unei sancţionări pozitive.

Dinamismul vieţii determină schimbări în relaţiile sociale şi, pe cale de consecinţă, impune perfecţionarea modului de reglementare a relaţiilor sociale prin reformularea normelor existente sau prin adoptarea de norme juridice noi.

Referitor la acţiunea în timp a normelor juridice prezintă importanţă următoarele elemente: intrarea în vigoare a normei de drept administrativ, acţiunea normei şi ieşirea din vigoare a normei.

Cu privire la intrarea în vigoare a normei de drept administrativ se impune în practică regula că orice normă juridică trebuie adusă la cunoştinţa publică şi ea va produce efecte astfel:

- dacă norma juridică este cuprinsă într-un act normativ de tip lege, în conformitate cu prevederile art. 78 din Constituţie, intrarea în vigoare a legii are loc „la trei zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei", ca în cazul oricărei legi;

- dacă normele juridice sunt cuprinse în alte acte normative asimilate legii şi care provin de la alte autorităţi publice, situaţia nu mai este la fel de clară. În această situaţie se pune întrebarea: intrarea în vigoare se produce după modelul legii, la trei zile de la data publicării sau la data publicării? Evident întrebarea nu se referă la cazurile în care în conţinutul actului normativ, la „Dispoziţii finale" se precizează data intrării în vigoare.

[1] Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, *op. cit.*, p. 88.

Pornind de la realitatea juridică în conformitate cu care dacă în legătură cu o stare de fapt nu există reglementare specială se aplică legea generală, iar dacă nu există lege generală se aplică normele constituționale și dacă nu există reglementare prin norma constituțională se aplică principiile de drept, în cazul de față vom aprecia că acolo unde nu se precizează în interiorul actului normativ de la ce dată vor produce efecte prevederile actului respectiv, trebuie aplicate, considerând termenul de lege lato sensu, prevederile art. 78 din Constituție pentru actele normative de drept administrativ.

În concluzie, apreciem ca toate actele administrative cu caracter normativ trebuie să intre în vigoare conform prevederilor din art. 78 din Constituție, adică trei zile de la publicare, dacă nu este reglementat un termen special în interiorul actului normativ. Acest punct de vedere considerăm că este susținut și de faptul că în art. 15 alin. (2) din Constituție este scris: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile", fiind incluse la categoria „lege contravențională" toate categoriile de acte normative, inclusiv cele provenind de la autoritățile administrative din administrația publică centrală și locală. Caracterul activ al normei juridice constă în faptul că ea produce efecte pentru viitor din momentul intrării ei în vigoare, neputând produce efecte asupra relațiilor sociale stabilite înainte de intrarea sa în vigoare, cu excepția legii contravenționale mai favorabile, care poate retroactiva.

În ceea ce privește ultraactivitatea normei juridice, respectiv supraviețuirea legii vechi, din Constituția României reiese că nici o prevedere legală nu poate încălca principiul ultraactivității. De asemenea, abrogarea parțială și abrogarea condiționată a legii vechi sunt exemple că supraviețuirea legii vechi, în temeiul unei dispoziții exprese a legii noi, nu reprezintă o excepție de la principiul aplicării imediate a legii noi, ci este o confirmare a acestui principiu.

Ieșirea din vigoare a normei juridice este determinată de dinamismul relațiilor sociale, care face ca normele juridice să nu mai corespundă realității sociale.

Modalitățile de încetare a acțiunii normei juridice de drept administrativ sunt:
- abrogarea expresă directă sau indirectă,
- abrogarea tacită,
- desuetudinea,
- ajungerea la termen și
- declararea neconstituționalității.

Abrogarea expresă directă este modalitatea de încetare a acțiunii unei norme juridice care produce efecte numai atunci când legiuitorul precizează în detaliu actele normative a căror acțiune încetează. Abrogarea expresă indirectă este modalitatea care produce efecte atunci când legiuitorul precizează doar că se abrogă orice dispoziție contrară.

Abrogarea tacită ori implicită produce efecte atunci când legiuitorul nu spune nimic despre încetarea acțiunii normelor vechi, dar reglementează situația juridică supusă reglementării diferit, ceea ce conduce la concluzia că legiutorul a dorit ca acțiunea vechilor norme să înceteze.

Ajungerea la termen este modalitatea de încetare a acțiunii unor norme juridice ca urmare a ajungerii la termenul până la care a fost edictată sau care acționează când o normă a fost edictată pentru o situație excepțională.

Desuetudinea numită și perimare sau învechire este modalitatea de încetare a acțiunii unei norme care se concretizează în faptul că, deși formal norma de drept

administrativ este în vigoare, totuşi elementele social-economice care au stat la baza edictării sale s-au schimbat, ceea ce face ca norma să nu mai fie aplicabilă de facto.

Cu privire la declararea neconstituţionalităţii trebuie reţinută realitatea juridică în conformitate cu care Curtea Constituţională prin decizie constată dacă dispoziţiile unei legi sau unei ordonanţe de guvern sunt neconstituţionale, ceea ce are drept consecinţă încetarea efectelor actelor normative respective, la 45 de zile de la publicarea deciziei Curţii Constituţionale, dacă dispoziţiile declarate neconstituţionale nu sunt corelate şi puse de acord cu Constituţia. Dispoziţiile declarate neconstituţionale sunt suspendate de drept[1].

Norma juridică de drept administrativ românesc se aplică pe teritoriul statului român. Chiar dacă Romania a devenit stat membru al Uniunii Europene, nu există încă un drept administrativ european, modelele sistemelor administrative din statele membre fiind diferite. Deci, dreptul administrativ naţional rămâne încă regula.

În interiorul României, acţiunea normei juridice de drept administrativ se realizează fie la nivel naţional, fie la nivelul unei unităţi administrativ-teritoriale în funcţie de autoritatea emitentă a actului normativ, nu numai de forţa sa juridică. Excepţie de la regula acţiunii la nivel naţional a normei de drept administrativ fac normele cuprinse în actele administraţiei publice de specialitate care au ca obiect măsurile diplomatice ale României. Este vorba despre ordinele ministrului afacerilor externe. Totuşi, această excepţie nu este o încălcare a principiului teritorialităţii dacă avem în vedere că terenul împrejmuit al curţii în care se află sediul misiunilor diplomatice (este unanim acceptat în dreptul diplomatic şi consular internaţional) că se află sub acţiunea dreptului statului căruia îi aparţine misiunea diplomatică. Această situaţie se numeşte excepţia extrateritorialităţii.

Norma de drept administrativ românesc acţionează asupra cetăţenilor statului român şi asupra cetăţenilor străini aflaţi pe teritoriul românesc sau asupra apatrizilor. Aceasta este regula şi se spune despre norma de drept administrativ că este „personală". Totuşi, există frecvente situaţii în care acţiunea normei de drept administrativ se restrânge la o anumită categorie de persoane. De exemplu, Statutul funcţionarilor publici, Codul de conduită al funcţionarilor publici, Codul de conduită al personalului contractual din administraţia publică sunt acte normative aparţinând dreptului administrativ care produc efecte asupra unor categorii determinate de persoane: acelea care au calitatea de funcţionar public, respectiv, de personal contractual din administraţia publică. Excepţia extrateritorialităţii este de menţionat în raport cu personalul misiunilor diplomatice, în sensul că acest personal se află sub acţiunea dreptului administrativ românesc nu al statului unde se află misiunea. Este cazul Legii privind Statutul corpului diplomatic şi consular al României.

2.1.3. Raportul de drept administrativ

Raporturile de drept administrativ sunt relaţii sociale care se formează, în principal, în legătură cu organizarea şi exercitarea competenţei de către alcătuirile sociale care formează administraţia publică, relaţii sociale care sunt supuse reglementării prin norme de drept administrativ.[2]

---

[1] Constituţia României revizuită în 2003.

[2] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 40.

Analizându-se definiția raportului de drept administrativ, pot fi evidențiate câteva caracteristici ale acestei noțiuni.

O primă caracteristică se referă la subiectele raportului juridic. Relația socială reglementată prin norma de drept administrativ se stabilește între două categorii de subiecte: pe de o parte, în mod obligatoriu, în relație va intra o alcătuire socială din componența administrației publice, iar pe de altă parte, subiect va fi o persoană fizică sau o persoană juridică (inclusiv o altă persoană juridică de drept). De altfel, participanții la raporturile de drept administrativ constituie și unul dintre criteriile după care se clasifică acestea.

O a doua trăsătură a raportului de drept administrativ se referă la conținutul acestuia. Exercitarea drepturilor de către subiectele participante la raportul de drept administrativ constituie o obligație pentru acestea, obligație care rezultă dintr-un act cu caracter normativ. În egală măsură persoanele fizice sau persoanele juridice și administrația publică sunt obligate prin norme juridice să ia parte la nașterea, modificarea sau stingerea raportului juridic de drept administrativ într-o situație dată.

A treia trăsătură are în vedere obiectul raportului de drept administrativ.

Acțiunea sau inacțiunea subiectelor raportului are ca specific faptul că se încadrează, în principal, în activitatea administrativă a statului sau a colectivităților locale. Precizarea „în principal" are rolul de a sublinia că raporturi de drept administrativ pot apărea și în sfera de acțiune legislativă și în cea a serviciului public judiciar.

Identificarea diferitelor raporturi de drept administrativ se face pe baza anumitor criterii:

- În funcție de subiectele care participă la raportul de drept administrativ pot fi identificate mai multe tipuri de astfel de raporturi, pentru că un raport de drept administrativ se poate stabili între:

a) doua entități din administrația publică;

b) o entitate din administrația publică și o altă entitate publică (cu observația că raporturile dintre Parlament și administrația publică sunt, de regulă, raporturi de drept constituțional)[1];

c) o entitate din administrația publică și un organism neguvernamental;

d) o entitate din administrația publică și o persoană fizică.

Mai sintetic, se poate spune că există două tipuri de raporturi de drept administrativ conform acestui criteriu: raporturi între o entitate din administrația publică și o persoană fizică; raporturi între o entitate din administrația publică și o persoană juridică, unde prin persoana juridică se înțelege o entitate publică, un organism neguvernamental sau orice persoană juridică de drept privat.

- În funcție de poziționarea subiectelor în raport cu administrația publică există două mari categorii de raporturi:

A) raporturi de drept administrativ care se formează în cadrul administrației publice;

B) raporturi de drept administrativ care se formează între subiectele de drept care aparțin administrației publice și subiectele de drept care se situează în afara acesteia.

---

[1] Ioan Alexandru, Alexandru Negoiță, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ioan Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 55.

A) Prima categorie este cea a raporturilor de drept administrativ care se formează în cadrul administraţiei publice. Este vorba despre relaţiile sociale stabilite între componenţii personalului din administraţia publică şi reglementate de normele de drept administrativ. Primul tip este: raporturi de subordonare ierarhică. Raporturile de subordonare ierarhică sunt acele raporturi de drept administrativ în care subiectele de drept se află în poziţii din cadrul ierarhiei administrative, iar subiectul activ este titularul unei competenţe pe care o exercită ca element ierarhic superior faţă de celalalt subiect participant.[1] În cadrul subordonării ierarhice subiectul care este poziţionat ierarhic la nivelul superior, are în competenţă dreptul de a conduce, de a îndruma şi de a controla activitatea subiectelor de drept subordonate.

Un al doilea tip este cel al raporturilor de colaborare. În cadrul raporturilor de colaborare, subiectele de drept au fiecare o competenţă pe care o folosesc pentru realizarea administraţiei publice, conlucrând în cadrul administraţiei publice.

Al treilea tip este cel al raporturilor de participare. În cadrul acestor raporturi titularii diferitelor competenţe participă la realizarea unor sarcini care aparţin administraţiei publice. Acest tip de raporturi se prezintă sub forme variate. Un exemplu este cel al raporturilor care pot apărea între alcătuirile sociale din administraţia publică centrală şi cele care alcătuiesc administraţia publică locală, care este organizată pe principiul autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice.

B) A doua categorie este cea a raporturilor care se formează între subiecte de drept care aparţin administraţiei publice şi subiecte de drept care se situează în afara acestui sistem.

Primul tip de raporturi din această categorie este cel al raporturilor de subordonare. Acest tip de raporturi cuprinde acele relaţii sociale reglementate prin norme de drept administrativ în cadrul cărora alcătuirile sociale din administraţia publică, pe baza competenţei lor legale, pot să stabilească în mod unilateral drepturi şi obligaţii pentru persoane fizice şi persoane juridice, le pot aplica sancţiuni şi pot proceda la executarea acestora prin operaţiuni administrative şi simple fapte materiale. Raporturile de subordonare în acest caz nu exclud posibilitatea manifestării voinţei subiectelor pasive, dimpotrivă. Uneori, pentru a interveni acţiunea subiectului activ, este necesar că subiectul pasiv să solicite sau să accepte această intervenţie. Dacă legea prevede că subiectul activ are dreptul să acţioneze din oficiu, subiectul pasiv are la îndemână calea acţiunii judecătoreşti promovate la instanţa competentă prin procedura contenciosului administrativ şi prin alte proceduri speciale, ca de altfel, şi dreptul de petiţionare pentru a contesta rezultatele unei astfel de acţiuni.

Al doilea tip este cel al raporturilor juridice de utilizare a serviciilor publice. În cadrul acestor raporturi juridice subiectele active acţionează, pe baza şi în executarea legii, în baza competenţei legale de a desfăşura activităţi cu caracter prestator, în favoarea subiectelor pasive.

Raporturile juridice de colaborare şi de - participare a unor persoane fizice şi juridice la realizarea sarcinilor care revin administraţiei publice formează al treilea tip de raporturi - de drept administrativ în cea de a doua categorie. De exemplu, anumite organizaţii profesionale constituite prin lege au rolul de a realiza prestaţii de interes public. De exemplu, avocaţii sunt organizaţi, pe baza prevederilor legale, în barouri, prin

[1] Alexandru Negoiţă, *op. cit.*, p. 43.

prestația lor specifică participând la înfăptuirea justiției prin asistența juridică pe care o acordă. Între barouri și Ministerul Justiției se stabilesc raporturi juridice de colaborare și de participare în vederea asigurării bunei funcționări a serviciului public de realizare a justiției, serviciu organizat de Ministerul Justiției.

Instituțiile publice pot fi subiecte active ori subiecte pasive în raporturile de drept administrativ, sau cadru organizatoric de desfășurare a oricărora dintre tipurile amintite de raporturi juridice.

Raporturile juridice de drept administrativ reprezintă relații sociale care se formează, în principal, în legătură cu organizarea și exercitarea competenței de către componentele sistemului administrației publice, relații sociale reglementate prin normele de drept administrativ.

Se observă că raporturile juridice de drept administrativ formează o categorie distinctă de raporturi juridice având trăsături caracteristice care conferă un aspect specific acestei categorii.

O primă trăsătură a acestora constă în aceea că raporturile juridice de drept administrativ au ca obiect acțiunea sau inacțiunea subiectelor care se încadrează în activitatea administrativă a statului sau a colectivităților locale.

O a doua trăsătură constă în aceea că subiectul raportului juridic administrativ este întotdeauna o autoritate a administrației publice. Din acest punct de vedere se pot distinge mai multe categorii de subiecte participante la raportul juridic și mai multe categorii ale raportului:

a) raporturile juridice născute între două autorități ale administrației publice;

b) raporturile juridice de drept administrativ care pot interveni între o autoritate a administrației publice și un agent economic (o regie autonomă sau o societate comercială) sau o instituție social - culturală ce sunt înzestrate cu personalitate juridică în sensul Decretului nr. 31/1954, adică având o capacitate juridică civilă. În literatura de specialitate[1] s-a subliniat că în acest fel competența subiectelor de drept participante la raporturile de drept administrativ reprezintă o categorie juridică specială care legitimează prezența acestor subiecte de drept în raporturile de drept administrativ.

În literatura de specialitate[2] a fost susținută de unii autori teza conform căreia noțiunii de competență îi este opusă noțiunea de capacitate de drept administrativ. Ne alăturăm părerii[3] conform căreia capacitatea de drept administrativ reprezintă de fapt competența pe care o au autoritățile administrației publice de a participa la raporturile juridice de drept administrativ. De altfel, în acest sens sunt și dispozițiile legii organice[4] în conformitate cu care: „Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină".

---

[1] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Atlas Lex, București, 1993, p. 34 - 36.

[2] Lucien Mehl et Jean Driol, *L'administration nouvelle*, Berger-Levrault, 1978, p. 239-247; T. Drăganu, *Drept constituțional*, Editura Didactică și Pedagogică, București, p. 249; I. Vîntu, M. Anghene, M. Străoanu, *Organele administrației de stat în R.S.R.*, Editura Academiei, București, 1971, p. 317-319.

[3] Alexandru Negoiță, *op. cit.*, p. 36.

[4] Articolul 21 din Legea nr. 215/2001, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001(Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007. Acte modificatoare: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008; Legea nr. 35/2008; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2008; Legea nr. 131/2008).

c) raporturi între o autoritate a administraţiei publice şi un organism nonguvernamental;

d) raporturi între o autoritate a administraţiei publice şi o altă autoritate publică (cu unele discuţii referitoare la Parlament);

e) raporturile juridice de drept administrativ dintre o autoritate a administraţiei publice şi o persoană fizică, cum ar fi spre exemplu, în cazul, aplicării unei sancţiuni administrative.

Cu privire la această categorie de raporturi administrative, în literatura juridică s-a apreciat că aplicarea sancţiunilor administrative este o activitate jurisdicţională în cadrul administraţiei publice considerându-se că sunt întrunite elementele esenţiale care caracterizează această activitate[1].

Ordonanţa privind regimul juridic al contravenţiilor - nr. 2/2001 modificată[2] prevede ca regulă generală, dreptul agentului constatator de a şi aplica sancţiunea prin proces-verbal de constatare (art. 21). Ne alăturăm opiniei[3] în conformitate cu care toate actele juridice prin care se aplică sancţiuni administrative nu întrunesc elementele necesare pentru a fi în prezenţa unui act administrativ cu caracter jurisdicţional şi deci, per à contrario nu ne aflăm în faţa unui organ administrativ cu activitate jurisdicţională, deoarece nu este un organ special constituit care să prezinte prin specializarea sa, prin procedura de desfăşurare a activităţii şi prin activitatea sa colegială garanţiile care caracterizează soluţionarea litigiilor, care se bucură de prezumţia de adevăr legal.

Acest punct de vedere este susţinut şi de prevederile O.G. nr. 2/2001, modificată, unde în Capitolul IV „Căile de atac" se stabileşte că procesul-verbal de constatare poate fi atacat printr-o plângere, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării sale, plângere care se depune împreună cu o copie de pe procesul-verbal contestat la organul din care face parte agentul constatator, şi acesta este obligat (art. 32, alin. (2)) ca de îndată să trimită plângerea împreună cu dosarul cauzei la judecătoria în a cărei circumscripţie a fost săvârşită contravenţia, neavând competenţa de a soluţiona plângerea.

O a treia trăsătură este aceea că raporturile juridice de drept administrativ se nasc în general pe baza unei manifestări unilaterale de voinţă juridică emanând de la un organ al administraţiei publice. Nici un raport juridic de drept administrativ nu se poate naşte dintr-o manifestare bi sau plurilaterală de voinţă juridică. Naşterea, modificarea şi încetarea raporturilor juridice administrative se produc pe baza voinţei unilaterale a organului administraţiei publice. Prin excepţie, raporturile de drept administrativ pot să ia naştere în baza unui eveniment sau în baza acţiunii celorlalte subiecte ale raportului respectiv sau în cazul când voinţa organului administrativ este subînţeleasă, cu condiţia ca norma juridică să prevadă aceasta în mod categoric (cum este cazul raportului de drept administrativ ce ia naştere în cazul morţii sau naşterii unei persoane fizice sau în cazul în care o regie autonomă, o societate comercială şi chiar o persoană fizică comite o

---

[1] Tudor Drăganu, *op. cit.*, p. 212.

[2] Modificată prin: Rectificarea publicată în M.Of. Partea I nr. 584/18.09.2001; O.U.G. nr. 16/2002; Legea nr. 180/2002; O.G. nr. 61/2002 abrogată prin O.G. nr. 92/2003; Legea nr. 357/2003; O.U.G. nr. 108/2003; Legea nr. 526/2004; O.G. nr. 8/2006; Legea nr. 182/2006; Legea nr. 352/2006; Legea nr. 353/2006; Decizia Curţii Constituţionale nr. 953/2006; Decizia Curţii Constituţionale nr. 228/2007; Decizia Curţii Constituţionale nr. 1354/2008)

[3] Ion Vîntu, M. Anghene, M. Străoanu, *Organele administraţiei de stat în R.S.R.*, Editura Academiei, Bucureşti, 1971, p. 214-215.

contravenție sau când legea în mod expres asimilează lipsa manifestării de voință din partea unei autorități administrative cu un act administrativ). Prin această caracteristică se deosebește în mod categoric raportul juridic administrativ de acele categorii de raporturi juridice care se nasc din consimțământul a două sau mai multe părți, cum este cazul raporturilor de drept civil. (Rezultă, deci, că nașterea și realizarea în concret a raporturilor de drept administrativ constituie o obligație a subiectelor acestor raporturi chiar și pentru organul administrației publice).

♦ Categorii și tipuri de raporturi juridice de drept administrativ

Orice clasificare se realizează în raport de anumite criterii.

Un prim criteriu pentru clasificarea raporturilor de drept administrativ este cel al participanților la relația socială reglementată prin norma de drept administrativ. S-a arătat deja că există raporturi de drept administrativ la care participă: - două autorități ale administrației publice;

- o autoritate a administrației publice și o altă autoritate publică;
- o autoritate a administrației publice și un organ nonguvernamental;
- o autoritate a administrației publice și un agent economic (societate comercială, regie autonomă) sau instituție social-culturală;
- o autoritate a administrației publice și o persoană fizică.

Un alt criteriu este conținutul raportului juridic, adică drepturile și obligațiile pe care le au subiectele participante. În raport de acest criteriu identificăm două categorii de raporturi de drept administrativ, fiecare categorie cuprinzând mai multe tipuri de astfel de raporturi.

Prima categorie este cea a raporturilor de drept administrativ care se formează în cadrul sistemului administrației publice. Este vorba despre relațiile sociale între componenții personalului din sistemul administrației publice și reglementate de normele de drept administrativ. Primul tip este: raporturi de subordonare ierarhică.

Raporturile de subordonare ierarhică sunt acele raporturi de drept administrativ în care subiectele de drept se află în cadrul ierarhiei administrative, iar subiectul activ este titularul unei competențe pe care o exercită ca autoritate ierarhic superioară față de celălalt subiect participant.[1]

În cadrul subordonării ierarhice subiectul care are calitatea de autoritate ierarhic superioară are în competență dreptul de a conduce, îndruma și controla activitatea subiectelor de drept subordonate (pasive).

Un al doilea tip este cel al raporturilor de colaborare.

În cadrul raporturilor de colaborare, subiectele de drept au competențe pe care le folosesc pentru realizarea administrației publice conlucrând în cadrul sistemului administrației publice. Spre exemplu, titularul unei funcții colaborează cu titularul altei funcții pentru pregătirea proiectului unui act administrativ sau chiar pentru emiterea unui astfel de act.

De exemplu mai mulți inspectori de specialități diferite din cadrul aparatului propriu al consiliului județean, din structura Serviciului urbanism și amenajarea teritoriului, colaborează în derularea procedurii de primire, verificare și supunere spre aprobare a documentațiilor din teritoriu pentru emiterea certificatului de urbanism și pentru autorizarea lucrărilor.

---

[1] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 43.

Al treilea tip este cel al raporturilor de participare. În cadrul acestor raporturi titularii diferitelor competenţe sau funcţii participă la realizarea unor sarcini care aparţin administraţiei publice. Acest tip de raporturi se prezintă sub forme variate. Un exemplu este cel al raporturilor care pot apărea între organele administraţiei publice centrale şi cele ale administraţiei locale care este organizată pe principiul autonomiei locale şi descentralizării serviciilor publice.

O a doua categorie este cea a raporturilor care se formează între subiecte de drept care aparţin sistemului administraţiei publice şi subiecte de drept care se situează în afara acestui sistem.

Primul tip de raporturi din această categorie este cel al raporturilor de subordonare. Acest tip de raporturi cuprinde acele relaţii sociale reglementate prin norme de drept administrativ în cadrul cărora organele administraţiei publice, pe baza competenţei legale pe care o au pot să stabilească în mod unilateral drepturi şi obligaţii pentru persoane fizice şi persoane juridice, le pot aplica sancţiuni şi pot proceda la executarea acestora prin operaţiuni administrative şi simple fapte materiale.

Aceste raporturi de subordonare nu exclud posibilitatea manifestării voinţei subiectelor pasive, dimpotrivă. Uneori, pentru a acţiona subiectul activ, este necesar ca subiectul pasiv să solicite sau să accepte această intervenţie, iar dacă legea prevede că subiectul activ va acţiona din oficiu subiectul pasiv are la îndemână calea acţiunii judecătoreşti promovate la instanţa competentă prin procedura contenciosului administrativ şi prin alte proceduri speciale, dreptul de petiţionare.

Al doilea tip este cel al raporturilor juridice de utilizare a serviciilor publice. În cadrul acestor raporturi juridice subiectele active acţionează pe baza şi în executarea legii în baza competenţei legale de a desfăşura activităţi cu caracter prestator în favoarea subiectelor pasive.

Raporturile juridice de colaborare şi participare a unor persoane fizice şi juridice la realizarea sarcinilor care revin administraţiei formează al treilea tip de raporturi de drept administrativ în cea de a doua categorie.

De exemplu, anumite organizaţii profesionale organizate prin lege au rolul de a realiza prestaţii de interes public. Avocaţii sunt organizaţi, pe baza prevederilor legale, în barouri de avocaţi, prin prestaţia lor specifică participând la înfăptuirea justiţiei prin asistenţa juridică pe care o acordă. Între barouri şi Ministerul Justiţiei se stabilesc raporturi juridice de colaborare şi de participare în vederea asigurării bunei funcţionări a serviciului public de realizare a justiţiei, serviciu organizat de Ministerul Justiţiei.

2.1.4. Izvoarele dreptului administrativ

Conceptul de izvor de drept exprimă ideea de sursă a dreptului, adică sursă a ansamblului normelor juridice. În literatura de specialitate şi în practică se folosesc două concepte: izvor material al dreptului şi izvor formal al dreptului.

Izvoarele materiale ale dreptului sunt condiţiile materiale care determină apariţia normei juridice şi determină necesitatea de a păstra conţinutul normei juridice sau de a-l modifica într-un anumit mod. Aceste condiţii poartă denumirea generală de sursă socială a dreptului.

Izvoarele formale ale dreptului sunt diferite moduri de prezentare a dreptului sau, altfel spus, diferitele forme în care se exprimă dreptul.

Dreptul administrativ, ca subsistem al sistemului drept, are multe surse. Există izvoare materiale ale dreptului administrativ și izvoare formale ale acestuia.

Deoarece există o infinitate de condiții materiale care impun elaborarea de norme juridice și este imposibil de analizat o infinitate de izvoare materiale, se limitează prezentarea la izvoarele formale.

Constituția, la care unii specialiști adaugă jurisprudența constituțională, reprezintă cel mai important izvor al dreptului administrativ, pentru că ea reglementează principiile care trebuie respectate în relațiile sociale care fac obiectul dreptului administrativ. Prin normele constituționale sunt reglementate la nivel de principiu aspectele esențiale ale ordinii juridice în stat, cum ar fi: raporturile dintre cele trei puteri din stat, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, raporturile dintre guvernanți și guvernați. În dreptul administrativ prezintă interes deosebit normele constituționale care reglementează libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor și activitatea de transpunere în practică a prevederilor legale.

Înainte de a prezenta legea ca izvor al dreptului administrativ se impun câteva observații cu privire la administrația publică. Unul dintre principiile pe care se întemeiază administrația publică este principiul legalității. Principiul legalității este legat de însăși esența administrației publice, mai exact, de activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii. Activitatea denumită administrație publică cuprinde, printre altele, și emiterea unor acte juridice cu aplicabilitate individuală - de speță -, dar și acte juridice normative, opozabile *erga omnes*, la nivelul colectivităților ale căror treburi de interes general le organizează alcătuirile sociale speciale constituite și care formează administrația publică în sens organizatoric.

Din punct de vedere al competenței autorităților din administrația publică de a emite sau de a adopta acte normative sunt necesare două observații. Primul aspect se referă la actele normative care au ca obiect de reglementare administrația publică însăși în accepțiunea organizatorică. Validitatea acestui tip de acte normative se întemeiază pe principiul conform căruia fiecare instituție are dreptul de a-și organiza structurile interioare conform modului specific de a acționa. În literatura de specialitate se citează regulamentul de ordine interioară sau regulamentul de organizare și funcționare.[1] Al doilea aspect are în vedere actele normative emise ori adoptate de autorități din administrația publică și care cuprind norme ce reglementează administrația publică în accepțiunea de activitate, în special relațiile între guvernanți și guvernați care apar în activitatea de respectare sau de aplicare a legilor. Actele normative care provin de la autoritățile din administrația publică sunt elaborate avându-se în vedere subordonarea față de lege, pentru că sunt emise ori adoptate, pe baza și în executarea legii.

Legea este principala formă de exprimare a dreptului, fiind și pentru dreptul administrativ izvor fundamental. Forța juridică a legii se exprimă în principiul supremației legii care presupune următoarele aspecte:

- legea este cel mai important act juridic din stat, Constituția fiind ea însăși un tip de lege: legea fundamentală;
- legea este obligatorie pentru toate categoriile de subiecte de drept: persoane juridice de drept public, persoane juridice de drept privat și persoane fizice;

---

[1] Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 36-37.

• legea este incontestabilă, controlul constituţionalităţii sale fiind organizat ca procedură de excepţie.

Legile organizatorice sau organice au forţă juridică mai mare decât legile ordinare, care trebuie să fie conforme cu cele dintâi.

Hotărârile şi ordonanţele guvernului constituie alt izvor al dreptului administrativ, fiind adoptate pe baza competenţei guvernului reglementată prin Constituţia României.

Jurisprudenţa administrativă are un rol deosebit în formarea şi aplicarea normelor dreptului administrativ, dar este numai izvor indirect de drept.

Ordinele prefecţilor, dispoziţiile primarilor şi hotărârile consiliilor locale şi judeţene constituie, de asemenea, izvoare de drept administrativ, forţa lor juridică fiind direct proporţională cu locul pe care îl ocupă în sistemul organelor administraţiei publice.

Statutele ca norme de drept administrativ reglementează situaţia juridică specială a unui corp de funcţionari sau organizează o activitate specială din cele care compun administraţia publică.

Convenţiile internaţionale sunt acte de drept internaţional încheiate între state suverane indiferent de denumirea acestora (tratate, acorduri, înţelegeri, aranjamente, proceduri prealabile). În legătură cu problema recunoaşterii convenţiilor internaţionale s-au formulat mai multe teze privind gradul de recunoaştere a impactului conţinut de aceste norme asupra dreptului intern aşa după cum rezultă din opinia unor autori.[1] În conformitate cu dispoziţiile constituţionale, convenţiile internaţionale sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care ele au aplicabilitate directă în dreptul intern ca urmare a ratificării de către Parlament.

Dobândirea de către România a calităţii de membru al Uniunii Europene a impus în practica socială un nou izvor de drept: dreptul comunitar european, a cărui aplicare se face în conformitate cu principiul preeminenţei dreptului comunitar în raport cu dreptul naţional.

Obiceiul (cutuma) exprimă normativitatea nescrisă constituind cel mai vechi izvor de drept prin codificarea unor norme de comportament impuse în practica socială a unei colectivităţi de colectivitate însăşi, codificare nescrisă în urma căreia au apărut sistemele de drept începând cu Codul lui Hamurabi, Decalogul lui Moise, dreptul testamentar din Vechiul Testament şi din Talmudul Ebraic, dar, mai ales cu dreptul roman. Cutuma are rol de izvor de drept în dreptul administrativ, mai ales prin complementaritatea acesteia cu legea, căreia potrivit principiului optima leges interpres consuietudo (obiceiul asigura interpretarea mai corectă a legilor) îi asigură o interpretare mai aproape de valorile reale. Forţa juridică a normelor cutumiare constă în ocrotirea unor raporturi juridice date. Aceste raporturi pot fi contrare chiar şi legii în măsura în care nu contravin normelor de ordine publică, bunelor moravuri sau intereselor generale ale cetăţenilor.

Uzanţele (practicile) reprezintă în fond anumite forme ale cutumei, ele fiind întâlnite atât în plan intern, cât şi internaţional. În plan intern se întâlnesc mai ales în domeniul practicilor de cult sau chiar al practicilor autorităţilor administraţiei publice efectuate în regim administrativ. Astfel, există acte normative care, preluând o anumită practică, o anumită uzanţă, normativizează obiceiul administraţiei mai ales sub aspectul ciclurilor agricole sau forestiere. Uzanţele normative au forţa juridică a legii putând fi

[1] Lucien Mehl et Jean Driol, *L'administration nouvelle,* Berger - Levrault, 1978; Iulian Teodoroiu, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Tipografia Universităţii din Craiova, 1991, p. 25-27.

folosite pentru completarea legii (praeter lege) sau chiar pentru înlăturarea legii (contra legem).

Doctrina juridică are o mare importanță atât în activitatea de legiferare, cât și în cea de aplicare a legii, dar nu poate constitui un izvor al dreptului administrativ neputând fi obligatorie pentru cei care inițiază actele normative sau pentru cei ce le aplică. Cu toate acestea, deoarece doctrina juridică reprezintă un ansamblu de cunoștințe juridice la cel mai înalt nivel de aprofundare a instituțiilor dreptului administrativ, sintetizând și o anumită practică administrativă, ea poate fi considerată ca un factor ponderator în elaborarea unor acte normative cu impact asupra administrației publice.

Diversitatea domeniilor în care acționează administrația publică folosind regimul juridic de drept administrative, precum și mobilitatea extremă care caracterizează aplicarea acestui regim juridic în comparație cu alte ramuri ale dreptului, în special cu dreptul civil, constituie una dintre explicațiile faptului că nici până în prezent normele juridice ale dreptului administrativ nu sunt codificate într-un sistem unitar care să asigure coeziunea acestor norme juridice. În literatura juridică[1] s-a explicat această lipsă de codificare prin faptul că dreptul administrativ s-a format lent, începând abia cu secolul al IX- lea.

Perfecționarea reglementărilor juridice în domeniul administrației publice, dezvoltarea contenciosului administrativ și amplificarea cercetării științifice în domeniul statal și al colectivităților locale, creează premizele codificării dreptului administrativ și în țara noastră. Procedura administrativă trebuie, de asemenea, codificată. Astfel, între problema izvoarelor dreptului administrativ și codificarea administrativă există o legătură ca de la cauză la efect datorată, în principal, specificului normei juridice administrative.

În prezent, când se tinde spre o stabilizare legislativă, se pune problema necesității sistematizării normelor juridice în raport de noile realități sociale și constituționale. Sistematizarea normelor juridice este o problemă de o importanță majoră, deoarece, normele juridice care formează ramura dreptului administrativ, spre deosebire de alte ramuri de drept care sunt codificate, sunt cuprinse în acte normative disparate și nu într-un act normativ unitar care să asigure o unitate și o coeziune care să aibă ca bază principii comune [2].

În literatura de specialitate mai veche și mai nouă se consideră că datorită mobilității normelor de drept administrativ această ramura a dreptului se caracterizează prin lipsa de codificare, invederându-se totuși necesitatea abordării sistematizate sub forma codului administrativ și de procedură administrativă, a normelor juridice administrative.[3]

Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate[4], a discuta despre codificarea dreptului administrativ, presupune a aborda cel puțin cinci aspecte principale: Codul administrativ, Codul de procedură administrativă, Codul de conduită a funcționarilor publici, Codul bunei administrări și codurile administrațiilor sectoriale.

---

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, București, 1934; Jaques Rivero, *Droit administratif,* Paris, 1983.

[2] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației,* Editura Atlas Lex, București, 1993, p. 33-34.

[3] Alexandru Negoiță, *op. cit.*; Paul Neguleseu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I., București, 1934.

[4] Ioan Alexandru, Mihaela Carausan, Sorin Bucur, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 111-125.

Codul de conduită a funcţionarilor publici a fost reglementat de legiuitorul român prin Legea nr. 7 din 18 februarie 2004, existenţa acestui act normativ constituie deja un pas înainte pe calea codificării dreptului administrativ.

Codurile administraţiilor sectoriale, acte normative care produc efecte doar asupra unui anumit domeniu de activitate, sunt absolut necesare şi, acolo unde există deja, practica socială dovedeşte utilitatea lor şi efectul pozitiv al existenţei lor. Se pot aminti cu titlu de *exempli gratia* Codul fiscal[1], Codul de procedură fiscală[2], Codul consumului[3], Codul rutier[4], Codul aerian[5], Codul vamal[6].

Într-un sens restrâns, formal, juridic, izvor al dreptului înseamnă forma în care este exprimat dreptul.

Normele juridice care exprimă această voinţă îmbracă forme diferite în raport de autoritatea statală care le instituie sau le sancţionează având şi o forţă juridică deosebită.

În organizarea şi activitatea administraţiei publice, principiul legalităţii administraţiei impune ca normele juridice să provină de la autorităţile puterii legislative.

Administraţia publică îşi demonstrează subordonarea faţă de lege în misiunea sa de organizare şi executare în concret a legii. Administraţia publică în activitatea sa are posibilitatea să emită acte normative cu putere individuală, de speţă, dar şi acte normative opozabile *erga omnes* la nivelul colectivităţilor pe care le gestionează sau le reprezintă. Rezultă că în afara normelor juridice care au ca izvor actele puterii legiuitoare, există şi izvoare ale dreptului administrativ care provin de la autorităţile administraţiei publice.

Cu privire la înţelegerea noţiunii de izvor de drept trebuie precizat că acesta exprimă faptul că baza normelor juridice în general sunt condiţiile sociale care constituie şi fundamentul formării dreptului, reprezentând sursele sociale ale dreptului.

Dimensiunea filosofică a noţiunii de izvor al dreptului a fost sesizată în principal de şcoala dreptului natural. Conform adepţilor acestui curent filosofic dreptul derivând din natură determină conţinutul dreptului pozitiv, iar legiuitorul sesizând această legătură de cauzalitate nu face decât să o exprime prin adoptarea actelor normative care formează dreptul pozitiv.

Sub aspectul competenţei autorităţilor administraţiei publice de a emite acte normative sunt de observat două aspecte:

a) un prim aspect se referă la actele normative care au aplicare în interiorul administraţiei publice şi care au ca obiect organizarea din interior a structurilor administraţiei publice.

Validitatea acestui fel de acte normative se întemeiază pe principiul conform căruia fiecare instituţie are dreptul de a-şi organiza structurile interioare conform modului specific de activitate. În literatura de specialitate se citează ca exemplu regulamentul de ordine interioară sau regulamentul de organizare şi funcţionare[7].

b) un al doilea aspect se referă la actele normative care provin de la autorităţi ale administraţiei publice şi care cuprind norme de drept ce reglementează administraţia

---

[1] Legea nr. 571/2003 cu modificările la zi, inclusiv prin O.U.G. nr. 22/2007.
[2] O.G. nr. 92/2003, republicată, cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 505/2006.
[3] Legea nr. 296 din 28 iunie 2004, cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 425/2006.
[4] O.U.G. nr. 195/2002, republicată cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 6/2007.
[5] O.G. nr. 29/1997 republicată, cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 399/2005.
[6] Legea nr. 86/2006.
[7] Romulus Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Diadactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 36 - 37.

publică sub aspectul activității sale în relațiile cu terții. Astfel, sunt hotărârile și ordonanțele Guvernului, instrucțiunile și ordinele miniștrilor, ordinele prefecților, hotărârile consiliilor locale și județene.

Tehnicitatea acțiunilor administrației publice exprimă rațiunea și validitatea acestor acte normative care provin de la autoritățile administrației publice.

Tehnicitatea acțiunilor de punere în executare a legii ca rezultantă a specializării pe care o au în diferite domenii sau ramuri de activitate fără a crea însă valori politice care să le cuprindă este criteriul care limitează activitatea normativă a autorităților administrației publice.

Actele normative care provin de la autoritățile administrației publice sunt subordonate legii, fiind emise pe baza și executarea acesteia.

Diversitatea domeniilor în care acționează administrația publică folosind regimul juridic de drept administrativ, precum și mobilitatea extremă ce caracterizează aplicarea acestui regim juridic în comparație cu alte ramuri ale dreptului, în special cu dreptul civil, constituie una din explicațiile faptului că nici până în prezent normele juridice ale dreptului administrativ nu sunt codificate într-un sistem unitar care să asigure coeziunea acestor norme juridice.

În literatura juridică[1] s-a explicat această lipsă de codificare prin faptul că dreptul administrativ s-a format lent începând abia cu sec. al IX- lea în timp ce dreptul civil are tradiție.

Perfecționarea reglementărilor juridice în domeniul administrației publice, dezvoltarea contenciosului administrativ și amplificarea cercetării științifice în domeniul statal și al colectivităților locale, creează premizele codificării dreptului administrativ și în țara noastră.

Rezultă că între problema izvoarelor în dreptul administrativ și codificarea administrativă există o legătură ca de la cauză la efect datorată, în principal, specificului normei juridice administrative.

În practica administrativă și doctrina juridică de specialitate se face distincție între izvorul material și izvorul formal al dreptului.

Izvoarele materiale ale dreptului sunt în general condițiile care stau la baza formării dreptului administrativ constituind ceea ce se numește, în general, sursa socială a dreptului.

Izvoarele formale ale dreptului, în general, și în special, ale dreptului administrativ sunt considerate diferitele categorii de acte normative prin care se edictează norme juridice, cum sunt: Constituția, legea, hotărârile și ordonanțele guvernului, actul juridic administrativ (ordine, instrucțiuni, decizii, dispoziții, hotărâri ale consiliilor locale și județene).

Constituția, la care unii autori adaugă ceea ce se numește jurisprudența constituțională, reprezintă cel mai important izvor al dreptului administrativ, deoarece reglementează raporturile sociale care fac obiectul dreptului administrativ. Prin normele constituționale sunt principializate aspectele esențiale ale ordinei juridice în stat, cum ar fi: raporturile dintre cele trei puteri în stat, legislativă, executivă, judecătorească; libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor; organizarea în stat inclusiv a

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, București, vol. I, 1934; Jaques Rivere, *Droit administratif*, Paris, 1983.

autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale; raporturile dintre guvernanţi şi guvernaţi.

Prin procedura specială de adoptare şi prin organizarea Curţii constituţionale prevăzută de Legea nr. 47 din 1992 modificată se impune la nivel de lege organică principiul conform căruia autorităţile administraţiei publice trebuie să respecte Constituţia şi să aibă în vedere jurisprudenţa constituţională care se manifestă cu precădere la nivel de speţă pe calea procedurii excepţiei de neconstituţionalitate, în raport de imixtiunile de ilegalitate ale autorităţilor administrative, cu privire la libertăţile şi îndatoririle cetăţeneşti dar şi cu privire la tot ceea ce ţine de punerea în executare şi organizarea executării în concret a legilor.

În dreptul administrativ interesează în mod deosebit normele constituţionale care reglementează organizarea şi competenţele atribuite puterilor în stat, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor.

În prezent, sub imperiul actualei Constituţii şi a Legii organice nr. 47/1992 (Republicată în temeiul art. III din Legea nr. 232/2004, publicată în M.Of. Partea I nr. 502/3 iunie 2004) s-a apreciat în literatura de specialitate[1] că se poate vorbi de o practică judiciară constituţională care alăturată practicii constituţionale judiciare a Curţii de Casaţie de la începuturi şi până în anii 40, conturează jurisprudenţa constituţională ca fiind ansamblul măsurilor dispuse de organul judecătoresc de control constituţional în situaţii de speţă.

Prin apariţia Legii de organizare a Curţii constituţionale pe calea controlului judecătoresc de constituţionalitate s-a urmărit în principal: respectarea principiului separaţiei puterilor în stat care impune controlul şi cenzura reciprocă a acestora; obligaţia puterii judecătoreşti de a aplica atât legile ordinare, cât şi cele constituţionale; aplicarea principiului potrivit căruia Constituţia este o lege superioară legilor ordinare şi orice lege ordinară contrară Constituţiei este nulă şi fără efect juridic, magistraţii Curţii Constituţionale putând înlătura în situaţii de speţă efectele ilegale.

Legea este principala formă de exprimare a dreptului, fiind şi pentru dreptul administrativ izvor de bază.

Forţa juridică a legii se exprimă în principiul supremaţiei legii care presupune următoarele: legea este cel mai important act juridic din stat - Constituţia fiind ea însăşi o lege fundamentală; legea este obligatorie pentru toate categoriile de subiecte de drept (autorităţi publice, persoane fizice şi juridice); legea este inconstestabilă, controlul constituţionalităţii sale fiind organizat ca procedură de excepţie. În acest context, legile organizatorice sau organice (Legea de organizare a Curţii Constituţionale, Legea de organizare judecătorească, Legea administraţiei publice locale) au o forţă juridică mai mare decât legile ordinare care trebuie să fie conforme cu cele dintâi.

Hotărârile şi ordonanţele Guvernului constituie un alt izvor al dreptului administrativ. Astfel, puterea executivă a cărei expresie o constituie Guvernul, are atribuţii fixate limitativ prin Constituţie. Printre acestea se numără şi dreptul său de a edicta hotărâri şi ordonanţe.

Guvernul este organizat şi funcţionează în baza Legii nr. 90/2001 modificată.

Jurisprudenţa administrativă are un rol deosebit în formarea şi aplicarea normelor dreptului administrativ.

---

[1] Dan Claudiu Dănişor, *Controlul Judecătoresc al constituţionalităţii legilor*, în revista Studii juridice, nr. 2/1993, Craiova.

Ordinele prefecților, dispozițiile primarilor și hotărârile consiliilor locale și județene constituie, de asemenea, izvoare de drept administrativ, forța lor juridică fiind direct proporțională cu locul pe care-l ocupă în sistemul organelor administrației publice.

Unele acte normative mai pot purta și denumirea de statut.

Statutele ca norme de drept administrativ reglementează fie situația juridică specială a unui corp de funcționari, fie organizează o activitate specială a administrației publice. Statutele pot îmbrăca diferite forme juridice.

Convențiile internaționale sunt acte de drept internațional încheiate între state suverane indiferent de denumirea acestora (tratate, acorduri, înțelegeri, aranjamente, proceduri prealabile). În legătură cu problema recunoașterii convențiilor internaționale s-au formulat mai multe teze privind gradul de recunoaștere a impactului conținut de aceste norme asupra dreptului intern așa după cum rezultă din opinia unor autori[1].

Apreciem că în conformitate cu dispozițiile constituționale, convențiile internaționale sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care ele au aplicabilitate directă în dreptul intern ca urmare a ratificării de către Parlament.

Obiceiul (cutuma) exprimă normativitatea nescrisă constituind cel mai vechi izvor de drept prin codificarea unor norme de comportament în urma căreia au apărut sistemele de drept începând cu Codul lui Hamurabi, Decalogul lui Moise, dreptul testamentar din Vechiul Testament și din Talmudul Ebraic, dar mai ales cu sinteza tuturor acestor norme rezultantă a unui extraordinar sincretism juridic, respectiv Dreptul roman.

Cutuma are rol de izvor de drept în dreptul administrativ, mai ales prin complementaritatea acesteia cu legea, căreia potrivit principiului: optima leges interpres consuietudo (obiceiul asigură interpretarea mai corectă a legilor) îi asigură o interpretare mai aproape de valorile reale.

Forța juridică a normelor cutumiare constă în ocrotirea unor raporturi juridice date. Aceste raporturi pot fi contrare chiar și legii în măsura în care nu contravin normelor de ordine publică, bunelor moravuri sau intereselor generale ale cetățenilor.

Uzanțele (practicile) reprezintă în fond anumite forme ale cutumei ele fiind întâlnite atât în dreptul intern, cât și în dreptul internațional.

În dreptul intern se întâlnesc mai ales în domeniul practicilor de cult sau chiar al practicilor autorităților administrației publice efectuate în regim administrativ. Astfel, există acte normative care preluând o anumită practică, o anumită uzanță, normativizează obiceiul administrației mai ales sub aspectul ciclurilor agricole sau forestiere (recoltatul cerealelor, al strugurilor, obiceiul transhumanței).

Uzanțele normative au forța juridică a legii putând fi folosite pentru completarea legii (praeter lege) sau chiar pentru înlăturarea legii (contra legem).

Doctrina juridică are o mare importanță atât în activitatea de legiferare, cât și în cea de aplicare a legii, dar nu poate constitui un izvor al dreptului administrativ neputând fi obligatorie pentru cei ce inițiază actele normative sau pentru cei ce le aplică. Cu toate acestea, deoarece doctrina juridică reprezintă un ansamblu de cunoștințe juridice la cel mai înalt nivel de aprofundare al instituțiilor dreptului administrativ, sintetizând și o anumită practică administrativă, ea poate fi considerată ca un factor ponderator în elaborarea unor acte normative cu impact asupra administrației publice.

---

[1] Lucien Mehl et Jean Driol, *L'administration nouvelle,* Berger - Levrault, 1978; Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ și Știința administrației,* Tipografia Universității din Craiova, 1991, p. 25-27.

♦ Codificarea dreptului administrativ

În actuală perioadă care tinde spre o stabilizare legislativă se pune la nivelul tuturor ramurilor dreptului problema necesităţii sistematizării normelor juridice în raport de noile realităţi sociale şi constituţionale.

Şi în domeniul administraţiei publice şi al dreptului administrativ necesitatea sistematizării normelor juridice este o problemă de primă importanţă, deoarece aşa cum s-a arătat şi în literatura de specialitate[1], normele juridice care formează ramura dreptului administrativ, spre deosebire de alte ramuri de drept care sunt codificate, sunt cuprinse în acte normative disparate şi nu într-un cod unitar care să asigure o unitate şi o coeziune care să aibă ca bază principii comune.

Codificarea administrativă, aşa cum s-au exprimat păreri în literatura de specialitate, trebuie să asigure într-o concepţie unitară: organizarea raţională a întregului aparat de specialitate al administraţiei publice în scopul creşterii eficienţei acestuia; stabilirea precisă a drepturilor şi obligaţiilor care revin funcţionarilor din administraţia publică, a răspunderii lor pentru faptele de serviciu, cunoaşterea de către cetăţeni a drepturilor şi obligaţiilor ce le revin în calitate de subiecte ale raporturilor juridice alături de administraţia publică. S-a apreciat că acest cod de drept administrativ ar trebui să reflecte pe planul reglementărilor juridice atât activitatea administrativă în ansamblul ei, cât şi fenomenul administrativ derivat din faptul administrativ[2].

Spre deosebire de alte ramuri ale dreptului şi în primul rând de dreptul civil în care normele au avut şi au o mai mare stabilitate, diversitatea domeniilor în care acţionează administraţia publică folosind regimul de drept administrativ în condiţiile în care activitatea administrativă suferă modificări şi completări într-un ritm rapid, impuse de instabilitatea sau de tranziţia relaţiilor sociale pe care le oglindesc, normele juridice administrative au o dispersie legislativă mult mai mare. În literatura de specialitate mai veche şi mai nouă se consideră că datorită mobilităţii normelor de drept administrativ această ramură a dreptului se caracterizează prin lipsa de codificare, învederându-se totuşi necesitatea abordării sistematizate sub forma codului administrativ şi de procedură administrativă, a normelor juridice administrative[3].

Specialiştii români sunt în unanimitate preocupaţi de codificarea legislaţiei administrative. Un colectiv ştiinţific constituit în cadrul Centrului de Formare Continuă pentru Administraţia Publică Locală din Sibiu a propus spre dezbatere publică „Teze privind proiectul Codului de procedură administrativă al României"[4], astfel încât pe baza propunerilor şi sugestiilor să se îmbunătăţească proiectul respectiv şi să fie înaintat legiuitorului.

Guvernul României în şedinţa din 22 octombrie 2008 a adoptat o Hotărâre de Guvern privind Tezele prealabile ale Codului de procedură administrativă. În aceste teze se prevede că: „Codul de procedură administrativă are ca scopuri fundamentale: reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administraţia publică, în condiţiile respec-

---

[1] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 33-34.

[2] M. Anghene, *Necesitatea codificării normelor privind administraţia de stat,* Revista Română de Drept nr. 3/1976.

[3] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, Editura Atlas Lex, 1993; Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I., Bucureşti, 1934.

[4] A se vedea Revista Economie şi administraţie locală, nr. 7-8/iulie-august 2001, p. 14-29.

tării drepturilor persoanelor fizice și juridice, precum și a interesului public; asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative; stabilirea unor reguli minimale pentru controlul organizării și funcționării administrației publice; reducerea birocrației, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean.

Doctrina și practica juridică au fost preocupate în mod constant de sistematizarea și simplificarea legislației administrative în contextul unei inflații normative caracterizate de abundența textelor normative și instabilitatea regulilor. Demersurile de codificare urmăresc asigurarea unei mai mari securități juridice și a unei mai bune accesibilități a dreptului, în acord cu exigențele constituționale legate de garantarea drepturilor substanțiale.

Proiectul are în vedere îndeplinirea următoarelor obiective:

- uniformizarea soluțiilor legale disparate existente în legislația actuală, precum și reglementarea pentru prima dată a unor situații juridice semnalate de practica administrativă;
- simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor;
- asigurarea stabilității procedurilor administrative și indirect predictibilitatea actului de administrație publică.

Actul are în vedere sistematizarea prevederilor de procedură administrativă cât și reglementarea unor elemente cu caracter de noutate în acest domeniu precum:

- o descrierea și explicarea principiilor, principalelor concepte și instituții incidente domeniului procedurii administrative, în vederea asigurării unui limbaj și unei aplicabilități unitare în materie;

- o reglementare a etapelor procedurii administrative de la inițierea acesteia și până la finalizarea ei, inclusiv părțile, probele și tipurile de răspundere;

- o clarificare a regimului juridic aplicabil actelor, operațiunilor și contractelor administrative.

Structura Codului va fi concepută astfel încât să răspundă nevoii de reglementare unitară a unor aspecte esențiale în funcționarea administrației publice corelativ cu elementele de noutate și cu soluțiile legislative identificate anterior. Partea I va cuprinde dispoziții generale, cum ar fi obiectul de reglementare, înțelesul unor termeni. Partea a II-a urmează să detalieze procedura administrativă, prin reglementarea mijloacelor alternative de soluționare a disputelor administrative, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată având un important rol atât în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și interesului public, cât și evitarea litigiilor de contencios administrativ. Primul titlu al acestei părți va trata principiile generale, părțile procedurii, regimul juridic al competenței, termenele, iar titlul II va fi dedicat etapelor necesar a fi parcurse în cadrul procedurii administrative. Următoarele titluri vor fi dedicate actului administrativ (instituție juridică centrală a dreptului administrativ), operațiunilor administrative (categorie discutată până în prezent doar în doctrină, dar cu importante implicații practice mai ales în sfera contenciosului administrativ), formele și principiile după care se exercită, căilor de atac pe cale administrativă a actelor administrative (recursul administrativ și jurisdicțiile administrative speciale).

Concepţia codului are în vedere dreptul comparat şi experienţa altor state, cu sisteme administrative destul de diverse (Portugalia, Austria, SUA, Spania, Polonia, Germania, Grecia etc.) Codul va intra în vigoare la şase luni de la publicare, pentru a putea fi popularizat şi înţeles de cei interesaţi."[1]

2.2. Relaţia dintre dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei

Reinstaurarea statului de drept, afirmarea principiilor democraţiei şi crearea cadrului legislativ pentru materializarea acestora au determinat multe schimbări în plan social, economic, politic, schimbări cu puternice efecte în planul psihologiei individului şi psihologiei maselor astfel încât tot mai multe concepte, noţiuni necesită clarificări şi chiar redefiniri.

Complexitatea fenomenului administrativ a făcut ca din secolul al XVIII- lea şi în special al XIX-lea să apară din ce în ce mai necesară structurarea unei ştiinţe cu obiect şi metode proprii de studiu în măsură să aprofundeze acest fenomen.

Din acest motiv în majoritatea statelor cu tradiţie în studiul fenomenului administrativ se observă o abordare a acestui fenomen prin prisma a două ştiinţe: pe de o parte, ştiinţa dreptului administrativ ca o ştiinţă juridică chemată să facă o abordare a fenomenului din punct de vedere al dreptului public cu aplicare în special asupra drepturilor şi obligaţiilor, asupra raporturilor juridice specifice dintre administratori şi administraţi şi asupra răspunderii administrative a acestora, iar pe de altă parte, ştiinţa administraţiei ca o ştiinţă socială.

De remarcat este faptul că şi una şi alta, din punct de vedere al obiectului de studiu, îşi propun să examineze şi să clarifice fenomenul administrativ, să stabilească participanţii la raporturile administrative şi efectele acestora, principiile care guvernează raporturile dintre guvernanţi şi guvernaţi etc.

Indiferent că din punct de vedere al succesiunii temporale sau în funcţie de sistemul social în care ne propunem să o examinăm, ştiinţa administraţiei sau ştiinţa dreptului administrativ au fost abordate una cu prioritate faţă de cealaltă sau una în lipsa alteia, ambele ştiinţe şi-au manifestat întotdeauna utilitatea şi oportunitatea în contextul sistemului de drept în care au apărut şi au evoluat. Întrepătrunderea acestor două ştiinţe a condus în anumite ţări la dizolvarea uneia în alta cu toate că au unghiuri de abordare a obiectului de studiu şi metode, respectiv domenii distincte de cercetare.

De altfel, cele prezentate nu exclud posibilitatea de a folosi şi termenul de „ştiinţe administrative", dar cu un alt sens sau altă accepţiune.

Astfel, Jerzy Starosciak, arăta că termenul „ştiinţe administrative" poate desemna întregul grup de ştiinţe care studiază ansamblul organizării şi activităţii organelor administrative, adică grupul de ştiinţe care cuprinde întreaga problematică a dreptului administrativ şi teoria lui, întreaga problematică a diferitelor ramuri ale politicii administrative, întreaga ştiinţă a administraţiei, precum şi capitolele corespunzătoare ale sociologiei, psihologiei ...

[1] Guvernul României – Biroul de presă, Şedinţa de Guvern din 22.10.2008, Teze prealabile pentru proiectul Codului de procedură administrativă.

Cu alte cuvinte, această denumire ar cuprinde cercul larg al științelor privitoare la administrare. Acest cerc de științe este atât de larg, încât ar fi greu să i se stabilească în mod precis limitele[1].

Dintr-o analiză comparativă a mai multor sisteme de drept din Europa și a celui din SUA se poate observa că raportul dintre cele două științe - a administrației și a dreptului administrativ - este un raport de complementaritate. Ambele științe examinează prin metode proprii fenomenul administrativ, organele administrației, competența acestora, principiile de organizare și funcționare și problemele de eficiență a activității executive. Toate acestea conduc la concluzia că diferența dintre cele două științe nu este dată de obiectul de studiu, care îl reprezintă administrația, ci „de optica diferită a cercetării".[2]

Aceste două științe nu se opun, dimpotrivă, chiar privite din perspectiva că una este o știință juridică, iar cealaltă o știință socială, vom avea imaginea de ce ele nu pot exista una fără cealaltă. Orice activitate examinată din punct de vedere al condițiilor de eficiență sau de organizare și funcționare a organelor administrației, din punct de vedere al competenței acestora nu poate fi ruptă sau independentă de principiile de drept sau de reglementările legale care determină cadrul lor de funcționare. Așadar, știința administrației este cea care oferă științei dreptului administrativ principiile de bază și permite individualizarea particularităților acestei ramuri de drept. Totodată, cercetarea strict juridică a activității administrative nu poate fi realizată izolat de mediul social, economic, politic în care aceasta se desfășoară, fără înțelegerea modului de exprimare la un moment dat. Aceste două ramuri ale științei se completează reciproc, prin urmare sarcina fundamentală a științei administrației, spre deosebire de aceea a științei dreptului administrativ, constă în „a răspunde la întrebarea de ce raporturile juridice din sfera administrativă trebuie să se prezinte tocmai așa cum se prezintă și nu altfel, și de a indica în ce fel să fie folosite posibilitățile pe care le creează dreptul în vederea obținerii unor efecte economice sau sociale optime"[3].

Privit dintr-o perspectivă istorică, raportul dintre cele două științe ne permite a distinge două orientări:

- o tendință potrivit cărcia suntem în fața a două științe cu obiect de studiu diferit (pe de o parte, cea care studiază raportul dintre stat și cetățean, iar pe de altă parte știința administrației redusă doar la o simplă știință ce studiază sarcinile administrației). Această tendință caracterizează perioada cuprinsă înainte de al doilea război mondial.
- cea de a doua tendință, resimțită mai ales după al doilea război mondial, sub influența ideologică americană, se axa în studiile sale pe problema eficienței organizării activității executive, recunoscând coexistența celor două științe cu obiect și metode proprii de studiu care, așa cum preciza Charles Debbasch, „coexistă rațional"[4].

În România primul care a realizat o delimitare a celor două științe a fost profesorul Constantin Dissescu. Acest autor a apreciat că „știința administrației stabilește principiile raționalizării administrației de stat având un caracter dinamic în permanentă evoluție și căutând soluții noi pentru viitor, precum și un caracter larg cercetând diferite domenii de

---

[1] Jerzy Starosciak, *Elemente ale științei administrației,* Editura Politică, București,1967, p. 27.

[2] Ilie Iovănaș, *Curs de drept administrativ și elemente de știința administrației,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 36 .

[3] Jerzy Starosciak, *Elemete ale științei administrației,* Editura Politică, București, 1967, p. 14 și urm.

[4] Charles Debbasch, *Traité des sciences administratives,* Dalloz, 1972.p.42

activităţi sociale, pe când dreptul administrativ formează numai o parte a ştiinţei administraţiei"[1].

Continuator al acestuia, Paul Negulescu şi-a dedicat toată activitatea didactică demonstrării trăiniciei celor două ştiinţe, necesităţii creării unei orientări proprii, unitare în România şi a unui învăţământ de specialitate, respectiv a unui Institut de cercetare. Potrivit opiniei profesorului Negulescu „Ştiinţa administraţiei este o ramură specială a ştiinţelor politice, cu caracter practic, care tinde mai mult să formeze administratori, pe când dreptul administrativ, studiind normele după care se conduce activitatea administrativă degajă în mod ştiinţific principiile care guvernează raporturile dintre administraţiune şi administraţi"[2].

Chiar înainte de începutul acestui secol şcoala românească se înscria între cele mai progresiste curente ideologice şi doctrinare ale vremii îmbogăţind teoria cunoaşterii cu ideile sale privind necesitatea recunoaşterii celor două ştiinţe interdependente cu obiect şi metode proprii de cercetare, dar indisolubil legate prin fenomenul socio-juridic analizat, respectiv fenomenul (faptul) administrativ.

Aşa cum se arată în literatura de specialitate[3] „Ştiinţa dreptului administrativ este, în anumite situaţii, „închisă" în obiectul ştiinţei administraţiei, iar în alte situaţii ştiinţa administraţiei este „închisă" în obiectul dreptului administrativ. În alţi termeni, între aceste două ramuri ale ştiinţelor sociale are loc o permanentă inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-şi fiecare propria sa fizionomie şi autonomie: ştiinţa dreptului administrativ de ramură a ştiinţei juridice, iar ştiinţa administraţiei de ştiinţă socială de sinteză ce nu are, ca esenţă caracter juridic".

Complementaritatea dintre cele două ştiinţe se observă şi practic în necesitatea ca specialistul în ştiinţa administraţiei şi funcţionarii din administraţia publică să aibă o formaţie profesională preponderent juridică.

---

[1] Constantin Dissescu, *Curs de drept public român, vol. III, Drept administrativ*, Bucureşti, 1891, p. 822 şi urm.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Bucureşti, 1906, p. 36.

[3] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 245.

CAPITOLUL III
AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DE STAT

Secțiunea 1
Șeful statului

Subsecțiunea 1
Evoluția instituției

1.1. Considerații generale

Privind retrospectiv evoluția României din punct de vedere constituțional, de la Unirea Principatelor Române de la 24 ianuarie 1859, până la Revoluția română din 16 - 22 decembrie 1989, se conturează patru perioade distincte.

O primă perioadă, cea de fundamentare a instituțiilor constituționale în țara noastră, precedată de lucrările „adunările ad - hoc", are ca punct de plecare Unirea Principatelor la 24 ianuarie 1859 și ca punct final Constituția din 1 iulie 1866.

O a doua perioadă, care începe cu Constituția din 1 iulie 1866 și se încheie cu lovitura de stat a lui Carol al II-lea de la 20 februarie 1938, este perioada deplinei continuități constituționale a României. Ea coincide, din punct de vedere istoric, cu marile realizări politice, independența națională la 10 mai 1877 și întregirea neamului la 1 decembrie 1918 și totodată coincide cu atingerea maximei dezvoltări economice, sociale și culturale.

A treia perioadă, cea mai frământată din punct de vedere politic, cu dese schimbări politice structurale, s-ar putea numi „perioada loviturilor de stat". Ea debutează cu instaurarea dictaturii lui Carol al II-lea, la 20 februarie 1938 și se încheie cu lovitura de stat din 30 decembrie 1947.

A patra perioadă începe cu lovitura de stat din 30 decembrie 1947 și se încheie cu evenimentele din decembrie 1989. Este perioada dictaturii comuniste, perioadă în care până în 1964 s-a observat o aservire totală a țării față de Uniunea Sovietică, după această dată aservirea fiind mai nuanțată, caracterizată printr-o represiune internă continuă și o desconsiderare totală a normelor constituționale și a drepturilor omului.

Desigur, de la 22 decembrie 1989 a început o nouă perioadă a istoriei constituționale a României moderne, ale cărei trăsături au deocamdată un caracter tranzitoriu, acțiunile puterii instalate putând fi apreciate prin prisma concordanței lor cu regulile statului de drept.

A. Formele șefului de stat în epoca preiluministă

Aristotel, creatorul dreptului constituțional, după cum se exprimă prof. Constantin G. Dissescu[1] are meritul de a fi încercat prima clasificare a formelor de guvernământ, propunând cele trei grupe: monarhia (concentrarea puterii în mâna unei singure

[1] C.G. Dissescu, *Cursul de drept public român*, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1890, p. 9

persoane), oligarhia (puterea se împarte între mai mulţi indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns), democraţia (poporul exercită direct puterea). Se poate spune că evoluţia ulterioară a fenomenelor politico-statale nu a făcut altceva decât să întărească construcţia teoretică a lui Aristotel, care, ca idee metodologică, este valabilă şi la ora actuală, ţinând, însă, seama de amendamentele aduse de iluminişti, formându-se ceea ce doctrina contemporană califică a fi concepţia (clasificarea) clasică.[1]

De fapt, şi Platon s-a ocupat de formele de guvernământ, vorbind despre monarhie, bazată pe autoritate, şi despre democraţie, bazată pe libertate, spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe autoritate şi libertate, propunând constituirea a patru puteri, prima fiind „un consiliu suprem compus din zece foşti păzitori ai legilor". Cum se exprimă şi Constantin G. Dissescu, acest Consiliu „corespunde la ceea ce e azi Capul Statului sau la ceea ce e în Elveţia Consiliul Federal"[2]. După Platon, Regele este „păstorul poporului".

Dacă mergem la doctrina anterioară lui Platon, începând cu primele teorii politice, filozofice şi morale din India şi China, vom constata că în centrul lor, într-un fel sau altul, apare problema personalizării puterii, a simbolizării ei, printr-un individ sau printr-un grup de indivizi; de aici elementul fundamental de referinţă pentru doctrina lui Aristotel, a iluminiştilor secolului al XVIII-lea sau a autorilor contemporani în identificarea formelor de guvemământ şi, în mare parte, a regimurilor politice.

Este o axiomă a dreptului public, o adevărată dogmă - statul nu este conceput fără un şef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în anumite sisteme politice. Fundamentările teoretice au fost şi sunt diferite, fiind intim legate de teoriile cu privire la fundamentarea şi natura suveranităţii însăşi.

În India Antică, de exemplu, toate ideile morale, religioase şi politice vin din voinţa supremă, relevată prin legile lui Manu, guvernământul fiind teocratic. Nu se poate spune că în legile lui Manu se pune accent pe ideea de şef de stat, dar se pune accent pe ideea de inegalitate ca bază a statului, India fiind patria mamă a castelor, fundamentându-se, practic, o castă a şefilor (brahmani). În China, mai ales prin filozofia lui Confucius, se

---

[1] Ne referim îndeosebi la prof. I. Deleanu, care afirmă explicit că urmează „clasificarea clasică" ce pleacă de la Aristotel, pe care o „confruntă" cu „realităţile istorice contemporane". Pe această linie de idei, autorul reţine că realitatea istorică acum este mai complexă apărând elemente total necunoscute în epocile istorice anterioare, arătând că monarhia tinde să rămână o formă de guvernământ mai mult simbolică, aristocraţia este pe punct de dispariţie, republica a dobândit altă semnificaţie decât cea originară etc. (I. Deleanu, Drept constituţional şi instituţii politice, Bucureşti 1991 p. 34, nota 4). Vezi, pentru aceeaşi problematică, C. Ionescu., *Clasificarea şi analiza tipologică a regimurilor politice contemporane*, Revista de Drept public nr. I/1995. p. 32 şi urm.

Ceea ce ne interesează aici, la cursul de drept administrativ, este stabilirea denumirii şi, corespunzător a sarcinilor (funcţiilor) cu valoare de principii cardinale ale şefului de stat, în raport de o formă de guvernământ sau alta, fiind de la sine înţeles că specific unei forme de, guvernământ nu este numai denumirea şefului de stat, dar şi natura sa juridică, natura şi felul raporturilor în care, el se află cu poporul, cu Parlamentul, cu Guvernul, precum şi cu alte autorităţi ale administraţiei publice. Complexitatea şi subtilitatea acestor raporturi nu sunt date numai de forma de guvernământ, în sine ci şi de regimul politic.

[2] C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 37. Autorul are în vedere Constituţia României din 1866, care califica Regele ca şef al puterii executive: „Puterea executivă este încredinţată Regelui, care o exercită în modul regulat prin Constituţie" (art. 35), respectiv „Capul puterii armate" [art. 93 alin. (10)], de unde calificarea dată de doctrină şi de „Cap al statului". De fapt, Constituţia în mod implicit precizează că Regele este Şeful Statului: „Regele va putea fi tot de o-dată şi şeful unui alt stat fără consimţământul Adunărilor" [art. 91 alin. (1)].

recunoaște, tot în baza dreptului divin, Regelui (împăratului) legitimitatea de șef al statului în calitate de „Fiu al Cerului" adică de persoană delegată (aleasă) pentru a avea raporturi intime cu divinitatea,[1] concepție care se regăsește și în filozofia politică japoneză. Până după cel de-al doilea război mondial, Constituția Japoniei consacra formula după care împăratul era „Fiul Soarelui".

Apoi, chiar la greci, în lucrările lui Homer, găsim ideea că Guvernarea unuia este mai bună decât a multora, că Regele guvernează cu povața capilor mai însemnați, el fiind sacrificator, judecător și comandant, „cu alte cuvinte, suprema expresiune a funcțiilor în stat".[2]

Dacă este să ne raportăm la „geniul roman", este suficient să amintim de Republica lui Cicerone, în care statul este definit *res populi*, scopul guvernului fiind binele poporului; autorul având o preferință pentru monarhie (regalitate), a combătut tirania și a recomandat ca formulă ideală „aristrocrația temperată prin orice influență populară". Romanii excelează, însă, prin teoria lui imperium și a drepturilor regaliene, care au devenit elemente cardinale în divizarea pe care au făcut-o dreptului, în public și privat, valabilă; în opinia noastră, până în prezent.

Tezele anticilor sunt preluate de Renaștere, fiind suficient să ne oprim la „Principele" lui Machiaveli, în care și religia este justificată ca un mijloc de guvernământ (instromentum regni) pus la dispoziția Statului, adică a Principelui. Tezele sale sunt deja aspecte ale limbajului curent, cuvântul „machiavelism" fiind folosit nu numai pentru a caracteriza oameni politici, ci orice om fără scrupule: „Scopul scuză mijloacele", dar este de reținut că sub aspect filozofic, Principele pledează pentru obținerea libertății, prin suprimarea nobleței[3], fiind aici teza cardinală a luptei dintre Rege și seniori în tot Evul

---

[1] Tocmai de aceea, Confucius povățuiește pe miniștri, care nu se înțeleg cu Șeful Statului, pentru a guverna după dreptate, nu după dorințe personale să se retragă; plecându-se de la dogma dreptului divin - împăratul, care se află în raporturi directe, intime cu Divinitatea, fiind „Fiul Cerului", nu poate guverna decât cu dreptate. De altfel, toată filozofia politică și practica guvernării la chinezi, până în vremurile moderne, au fost axate pe ideea cultului sacrosanct al împăratului. Se știe că simpla apropiere de palatăl imperial a unui om de rând era sancționată cu tăierea capului, iar formula de presiune politică și de capacitare a grației imperiale de către marile familii o reprezintă· „instituția concubinei" împăratului. Era o mare cinste, după cum aflăm din cărțile cu caracter științific sau literar (vezi romanul „Visul din Pavilionul Roșu"), ca o fecioară dintr-o înaltă familie să fie acceptată la curtea imperială în calitate de concubină a împăratului, era un suprem titlu de noblețe nu numai pentru ea, ca persoană, dar pentru neamul (familia) ei. Pentru un vizitator din Europa, mai ales dacă este mai puțin avizat, Palatul de Iarnă - în fața căruia se află piața în care în 989 tancuri au sfărâmat trupuri de tineri, cu sumedeniile lui de apartamente pentru concubinele Împăratului, poate apărea doar ca o dovadă a desfrâului și imoralității imperiale, pentru vizitatorul asiatic apare ca fiind dovada unei filozofii și a unui regim de guvernare, cu nimic mai monstruos decât orgiile împăraților romani, haremurile împăraților otomani sau ospețele, terminate cu tăieri de capete, ale domnitorilor noștri.

[2] Vezi, pentru alte amănunte, C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 33.

[3] Autorii de filozofie politică sau de drept public îi recunosc un merit incontestabil lui Machiaveli, acela de a fi analizat ingratitudinea politică, demonstrând că este un efect firesc al politicii însăși. El remarcă faptul că dacă oamenii politici ar ține seama de serviciile ce le-au fost aduse, ar ajunge să fie paralizați în acțiunile lor, teorie care este plasată pe fundamentul mai general al demersului său filozofic exprimat în binecunoscutul adagiu: *homo homini lupus*. După el, oamenii sunt structural răi, se sfâșie precum lupii, de unde inutilitatea bunătății, dacă ești bun, te înșeală, de aceea el este adeptul unei democrații sângeroase, spunând, fără menajamente, că atunci când prin simpla intimidare Principele nu poate guverna, el trebuie să meargă mai departe, suprimând fizic pe cei care îi împiedică calea, justificarea fiind: patriotismul și libertatea. Paradoxal, la prima vedere, dar el dorea unitatea Italiei și era convins că numai prin asemenea mijloace s-ar putea obține; de fapt, el se pronunța pentru superioritatea republicii ca formă de guvernământ, necunoscând principiul electiunii (vezi, pentru dezvoltări, C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 53-56).

Mediu. Această temă a dus şi la Magna Charta Libertatum din 1215 şi la absolutismul monarhic, simbolizat strălucit de Ludovic al XIV-lea, dar şi la revoluţiile burgheze şi la Declaraţia de independenţă din America ori la Declaraţia de drepturi din Franţa anului 1789.

La tezele iluminiştilor nu s-a ajuns aşa de simplu, însă o influenţă considerabilă au avut-o reprezentanţii reformişti, cel mai important fiind francezul Hubert Lanquet care, în ecuaţia contractuală dintre Rege şi Dumnezeu, introduce şi poporul (Regele este obligat nu numai către Dumnezeu, dar şi către popor)[1], doctrina tyranicidului a lui Mariana (poporul are dreptul să suprime viaţa tiranilor), ideile lui Bacon, tezele şi doctrinele lui Bodin, Thomas Morus, Campanella, Grotius, Hobbes etc.

B. Formele şefului de stat în perioada iluministă

Teoria lui Hobbes pleca de la ideea că omul ar fi o fiinţă antisocială prin natura lui, or, încă din Antichitate, mai ales prin tezele lui Aristotel, s-a impus teoria lui „zoon politikon", omul este o fiinţă sociabilă, tocmai acest fapt natural l-a făcut să se asocieze, să ajungă de la hoarda primitivă la stat, „Cine trăieşte izolat, spunea Aristotel, sau este degradat, sau este o fiinţă superioară celorlalţi", teze pe care le dezvoltă admirabil scriitorii, filozofii şi legislatorii secolului luminilor.[2]

Însă, în istorie, câteva cazuri celebre de ingratitudine politică. Din Antichitate, ne referim numai la Scipio Africanul, senatorul Romei, învingătorul lui Hanibal, care, acuzat de un tribun, după investigaţiile lui Caton, de a se fi lăsat corupt de Antioch, s-a apărat spunând: „Romani, aduceţi-vă aminte că într-o zi ca cea de astăzi am învins pe Hanibal la Zama. Să mergem la Capitoliu ca să mulţumim zeilor", iar poporul l-a urmat cu entuziasm, acuzatorii rămânând singuri. Peste câteva zile, a fost dat din nou în judecată şi acelaşi popor a dat dovadă de cea mai cumplită ingratitudine, acceptând cu satisfacţie ca Scipio să fie condamnat la exil. Din epoca modernă şi contemporană este suficient să amintim cazul Bălcescu (căruia nu i s-a permis să moară pe pământul ţării), cazul Cuza, apoi cazurile Titulescu sau mareşalul Antonescu (care, la proces, în ultimul cuvânt, a spus: „Iar tu, popor ingrat, nu vei avea nici măcar cenuşa mea").

[1] Lanquet (nu se cunoaşte anul naşterii, a decedat la 1501) ne apare ca un precursor al teoriilor revoluţionare, afirmând că Poporul a creat Regii, de unde şi dreptul poporului de a pretinde Regelui o anumită conduită. La baza întregii sale doctrine se află Lex regia din dreptul public roman, prin care poporul a cedat drepturile sale împăratului. După cum se cunoaşte, Lex regia este o lege imaginată de redactorii Codului Justinian, care avea ca scop mascarea uzurpării puterii de către împăraţi. Justinian a avut aceeaşi preocupare ca şi August, de a salva aparenţele (grija dintotdeauna, a monarhilor luminaţi), căutând prin această lege să ofere o probă verificabilă pentru renunţarea de către popor la drepturile sale în favoarea împăratului (vezi şi C.G. Dissescu, *op. cit.* pp. 57). Pentru istoria doctrinelor politico-juridice nu mai are relevanţă dacă Lanquet a crezut sincer într-o lege care se dovedea proba unui „contract de guvernare" ce n-a intervenit, în fapt, niciodată, importante sunt efectele doctrinei sale, dezvoltarea ei, într-o formulă devenită celebră, de Roussseau. Este de menţionat că până la Rousseau ideea unui contract între Monarh şi supuşii săi apare şi la filozoful englez Hobbes (1588-1679), dar este un „contract administrativ", ca să ne exprimăm aşa, el leagă numai pe supuşi, nu şi pe monarh. Dacă Monarhul ar fi pus într-o situaţie egală, atunci i s-ar ştirbi prerogativele autorităţii, unde ar mai fi „superiorul care să aibă o acţiune asupra inferiorului lui"?

[2] Elementul fundamental al filozofiei iluministe l-a reprezentat teoria dreptului natural, bazată pe ipoteza contractului social, elaborată de Hugo Grotius şi preluată în formulări diferite, nu de puţine ori contradictorii, de scriitorii politici ca: Thomas Hobbes (1588-1679), Samuel Prefendorf (1632-1694), John Locke (1632-1704), Cristian Wolf (1679-1754), Gabriel Bonnet de Mably (1709-1785), J.J. Rousseau. (1712-1778) etc. După cum se arată şi în literatura noastră de drept public, două idei se regăsesc ca un fel de numitor comun la fiecare dintre susţinătorii acestei teze: a) condiţia primară a existenţei umane este starea de natură, caracterizată prin faptul că, în cadrul ei, indivizii, în lipsa unei puteri constituite care să le impună anumite ordine, trăiau în raporturi de deplină independenţă unii faţă de alţii şi b) oamenii, când se conving de necesitatea convieţuirii într-o comunitate organizată, renunţă la libertatea absolută de care se bucurau mai

Montesquieu (1689-1755) pleacă de la ideea că legea, fie socială, fie politică, fie civilă, este „rațiunea omenească, întrucât guvernează popoarele", dar mai adaugă că rațiunea omului, prin firea ei, este relativă și variabilă, însă justul și injustul nu sunt create de om, ele există a priori. Apoi, el furnizează celebra teză a contracarării puterii prin putere, plecând de la adevărul că orice om care deține puterea tinde să abuzeze de ea, de aici, ideea de șef de stat începe să fie asociată nu cu ideea de putere suverană, ci cu ideea de șef al puterii executive, mai ales după ce teoria sa a fost „corelată" cu teoria lui Rousseau.

Rousseau (1712-1778) bazează organizarea socială pe voința liberă, care este esența naturii umane; la întrebarea: pentru ce omul trăiește în societate? el răspunde:

a) pentru că este silit de trebuințele naturii sale (idee comună cu Hobbes) și

b) pentru că el voiește să trăiască în societate.

Pe această construcție Rousseau dezvoltă celebra teorie a contractului social, contract care se încheie între oameni care s-au „asociat", care au convenit să trăiască în societate. Este de menționat că teoria contractului social este elaborată în condițiile în care Rousseau nu admitea delegarea suveranității, pentru el voința tuturor sau voința majorității reprezenta voința politică a guvernării. Se știe că teoria lui Rousseau, a nedelegării suveranității, a fost reflectată în Constituția Franței din 24 iunie 1793, care chema la votul legilor toate comunele Franței, sistem care a eșuat lamentabil.

După cum remarcă prof. Constantin G. Dissescu, Rousseau este pentru „guvernământul tuturor", pe când Hobbes este pentru „guvernământul unuia singur", dar în ambele sisteme „dăm peste despotism", iar dacă ar fi să alegem, „preferăm negreșit teoria lui Hobbes, pentru că mai ușor poți, la un moment dat, să chemi la răspundere pe un singur om, să te scapi de dânsul, pe câtă vreme tirania majorității e mult mai greu de înlăturat".[1] În acest context de idei, distinsul profesor român, preluând, de altfel, teze cunoscute ale exegeților lui Rousseau, apreciază că scopul frumos al teoriei sale - libertatea, egalitatea, voința tuturor - duce, în final, la suprimarea libertății adevărate: „Căci acolo unde domnește axioma: *salus populi suprema lex esto*, acolo unde libertatea individuală e sacrificată în numele libertății tuturor, adevărata libertate este sugrumată"[2].

Fără a intra în detalii, în acest context de idei, ne exprimăm rezerve că teoria lui Rousseau a reprezentat punctul de plecare al tezelor socialiste, comuniste; la 1890, când scria Dissescu, care își făcuse studiile la Paris, lucrurile erau clare, tezele lui Marx și Engels erau arhicunoscute în Europa și în lume, ilustrul profesor român s-a lăsat furat de patima liberalismului. Nu trebuie uitat că întreaga teorie a lui Rousseau avea ca substrat ideologic înlăturarea absolutismului monarhic, prin teoria contractului social el a urmărit să demonstreze că suveranii nu sunt absoluți, de vreme ce suveranitatea, ca și libertatea, rezidă în popor și nu pot fi delegate.

înainte și acceptă să se supună unei autorități superioare lor, renunțare care se face pe baza unui contract social, rezultat al liberei manifestări de voință a indivizilor (vezi T. Drăganu Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Facultatea de Drept, Târgu-Mureș, 1993, p. 15-16).

[1] C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 73-74.

[2] Aceste afirmații îi oferă posibilitatea prof. Dissescu să-și exprime ideile liberale (se știe că a fost unul dintre fruntașii liberali, de numele său fiind legată și Constituția din 1923) și să critice ideile socialiste (ibidem, p. 74).

Tezele lui Rousseau au, înainte de toate, meritul de a pune sub semnul întrebării dogma dreptului public cu privire la „puterile arbitrare ale şefului statului", doctrina lui Rousseau, împreună cu teoria lui Montesquieu şi teza drepturilor naturale, reprezintă fundamentul dreptului public modern.

Rousseau a pledat, de fapt, pentru democraţia directă, devenind celebră afirmaţia: „Poporul englez crede că este liber: el se înşeală; el nu este liber decât în timp ce alege pe membrii parlamentului. Îndată ce aceştia sunt aleşi, el este sclav, el nu este nimic".[1]

Despre contradicţiile din opera lui Rousseau; ori despre contradicţiile dintre tezele sale şi cele ale lui Locke ori ale altor iluminaţi s-au scris tomuri şi tomuri; ceea ce interesează, ca idee, în studiul nostru, este faptul că prin operele iluminiştilor se pune, pentru prima dată, ideea legitimităţii puterilor şefului de stat, iar după unii autori şi ideea răspunderii acestuia în faţa poporului, considerat suveran.[2]

Cum s-a arătat, în dreptul public modern ideea şefului de stat este legată de forma de guvernământ, concept prin care, de regulă, s-a răspuns la întrebarea: Cine exercită puterea suverană în stat: o singură persoană (monocraţia), un grup de persoane (oligarhia) sau mase largi ale poporului (democraţia)? Nu mai puţin, noţiunea a dobândit şi semnificaţia definirii statului sub aspectul modului de desemnare a şefului de stat unipersonal şi a legăturilor acestuia cu celelalte autorităţi statale. Din acest punct de vedere, formele de guvernământ sunt clasificate, ca regulă, în două categorii: monarhii şi republici; în monarhie şeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viaţă; în timp ce în republică, şeful de stat (denumit, cel mai adesea, preşedinte) este ales pe un termen determinat, fie de popor, prin vot direct sau indirect, (sistemul electorilor), fie de Parlament.[3] Potrivit sensului actual, general acceptat, va trebui considerat republică şi un stat al cărui şef guvernează autocratic, cu condiţia să nu pretindă că deţine puterea pe baze ereditare.

---

[1] J.J. Rousseau, *Contractul social*, Bucureşti, 1957, Cartea III, Cap. XV.

[2] Grotius, Wolf sau Vattel au fundamentat fără echivoc, teza după care înstrăinarea libertăţii indivizilor în folosul monarhului este subordonată unor condiţii; Grotius admitea ideea rezistenţei poporului faţă de rege, atunci când acesta pune în pericol existenţa societăţii sau violează normele fundamentale acceptate prin pactul încheiat cu supuşii săi, iar Vatell a fost de părere că: „prinţul deţine autoritatea de la Naţiune; el are exact atâta din aceasta cât a voit ea să-i încredinţeze" (Vatell, Le droit des gensou, principes de la loi naturelle, vol. I, Paris, 1830, p. 179, citat după T. Drăganu, *op. cit.* p. 32), iar Locke a formulat ideea drepturilor omului, care îi aparţin în stare de natură, ce nu se înstrăinează de el, când intră în societatea civilă, drepturi ce trebuie respectate de suveran. Tocmai pentru garantarea respectării acestor drepturi, Locke şi mai apoi Montesequielu au imaginat un anume mod de organizare a puterilor publice, celebra teorie a separaţiei puterilor .

[3] La actuala distincţie monarhie – republică s-a ajuns prin simplificarea conceptului de republică faţă de cel fundamentat în secolul XVIII, pe fondul ideologiei revoluţiilor burgheze. Atunci termenul de republică era utilizat mai aproape de sensul termenului democraţie, avându-se în vedere nu numai unicul criteriu al desemnării şefului de stat, ci un complex de criterii: colegialitatea exercitării puterii, alegerea pe termen relativ, scurt a organului executiv, abolirea funcţiilor ereditare şi instaurarea unei depline egalităţi între oameni (vezi M. Prelot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1972 p. 334). Pe de altă parte, nici noţiunea de monarhie nu mai coincide cu cea de „monocraţie", deoarece în monarhiile moderne puterile monarhului ca şef al statului sunt limitate la prerogativele prevăzute de Constituţie, monarhului opunându-i-se o „adunare reprezentativă" cu caracter mai mult sau mai puţin popular şi o justiţie mai mult sau mai puţin independentă (T. Drăganu, *op. cit.*, p. 189), de unde şi expresiile „monarhii limitate" sau „monarhii constituţionale". Multe constituţii monarhice, din secolul trecut sau din secolul al XX-lea, consacră şi ideea guvernării de către monarh în numele poporului (este modelul belgian de la 1831, preluat şi în constituţiile monarhice din România, inclusiv în Constituţia din 1938 a dictaturii Regelui Carol al I I-lea), de unde şi expresia ce conţine o *contradictio in terminis*, de „monarhii reprezentative".

Prof. Ion Deleanu are un punct de vedere diferit și poate că punctul său de vedere va deveni dominant peste ani (asistăm, de pildă, la instaurarea, în Coreea de Nord, a unei dinastii republicane), cum am avut ocazia să ne exprimăm, putem să mai adăugăm câte un adjectiv la republică, vorbind de republica democratică, republica comunistă și, de ce nu, de republica revoluționară, spre a contura o imagine și asupra esenței regimului politic în cauză.[1]

Mai trebuie, însă, să remarcăm că formula șefului de stat unic și unipersonal, fie monarh, fie președinte, nu se practică peste tot în lumea contemporană, mai sunt țări unde sunt două autorități care exercită prerogativele șefului de stat (monarhul și guvernul, de exemplu Anglia), respectiv țări în care șeful de stat este pluripersonal (de exemplu doi căpitani regenți în cea mai veche republică - Republica San Marino; Consiliul Federal; format din 7 miniștri, prezidat de unul dintre ei, ales pe o perioadă de 1 an ca președinte al Confederației, în Elveția etc.). Apoi, nu trebuie să uităm că în unele republici șeful de stat este și șeful administrației, pe când în alte republici alături de șeful de stat există și un șef de guvern, denumit fie prim-ministru, fie președinte al Consiliului de Miniștri, aceasta după cum ne plasăm într-un regim politic prezidențial, semi-prezidențial sau parlamentar. Față de terminologia pe care am propus-o, regimurile prezidențialiste din America Latină și Africa, la care face referire constant doctrina occidentală, ne apar sub aspectul formei de guvernământ ca republici nedemocratice.

Întrucât aspectele principale, ca și nuanțările, pe regimuri politice, ale formei de guvernământ se cercetează la dreptul constituțional, în prezenta lucrare, fiind vorba despre o cercetare din perspectiva științei dreptului administrativ, ne vom rezuma numai la exemplificări din constituțiile democratice, fie monarhice, fie republicane, spre a putea oferi criterii de comparație pentru soluția la care s-a oprit legiuitorul constituant român din 1991.

C. Reflectarea constituțională a instituției șefului de stat

Dacă facem abstracție de Constituția S.U.A., care are o structură cu totul aparte, precum și de faptul că Marea Britanie nu are o Constituție scrisă, restul constituțiilor din țările occidentale cuprind o subdiviziune consacrată șefului de stat, președinte de republică sau monarh, după caz, al cărei loc și pondere variază după tipologia constituției, după natura regimului politic consacrat sau după anumite particularități naționale. Am arătat și cu alt prilej că vorbim de câteva valuri ale constituționalismului, care sunt reflectate nu numai în conținutul de idei al constituțiilor, dar și în limbajul folosit, ori în tehnica de redactare, fără a se înțelege, de pildă, că în anii '80 nu s-au adoptat constituții în stilul secolului al XIX-lea (de exemplu Constituția Olandei).

Astfel, în Constituția Belgiei din 7 februarie 1831, care a influențat mai toate constituțiile monarhice din Europa, în Titlul consacrat puterilor, după Parlament, întâlnim capitolul intitulat „Despre Rege și miniștri"[2], punându-se accent pe aspectele succesiunii

[1] Dacă acceptăm această terminologie, atunci am putea spune că România, între 19471989; a fost o republică comunistă între 27 decembrie 1989 (Decretul-lege nr. 2/1989, stabilește că, numele țării este România, iar forma sa de guvernământ republica, publicat în M.Of nr. 4/27 decembrie 1989) și 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a Constituției) o republică revoluționară, iar după 8 decembrie 1991 a devenit o republică democratică, cu un regim semi-prezidențial atenuat. În alți termeni, am putea vorbi despre Republica I comunistă; Republica II revoluționară și Republica III democratică?

[2] În Constituția Olandei, acest capitol este denumit „Guvernarea".

la tron. Este de reţinut că unele constituţii încep titlul (capitolul) consacrat puterilor şi suveranităţii cu instituţia monarhului (de exemplu Constituţia Luxemburgului),[1] iar altele plasează instituţia monarhului imediat după capitolul preliminar (de exemplu Constituţia Danemarcei). Calitatea monarhului de şef de stat în unele constituţii este prevăzută expres (de exemplu art. 56 alin, 1 din Constituţia Spaniei: „Regele este şeful statului, simbol al unităţii, şi permanenţei sale"), în altele este prevăzută implicit[2], iar în altele este sugerată prin folosirea altor expresii , cum ar fi „puterile constituţionale ale Regelui", „autoritatea regală"[3] sau, pur şi simplu, „regalitate" ori „conducerea regatului" (de exemplu art. 13 din Constituţia Norvegiei). Referitor la succesiune, în unele constituţii se consacră principiul priorităţii primului născut legitim (de exemplu art. 25 din Constituţia Olandei); alte constituţii stabilesc o preferinţă pentru bărbaţi (de exemplu art. 57 alin. 1 din Constituţia Spaniei), iar alte constituţii stabilesc principiul primului născut numai pe linie bărbătească, cu excluderea perpetuă a femeilor şi a descendenţilor acestora (cum au fost şi Constituţiile române din 1866 şi 1923).

Constituţiile care consacră regimuri politice parlamentare, ca regulă, plasează subdiviziunea consacrată Preşedintelui Republicii după cea consacrată Parlamentului[4] iar calitatea de şef de stat a preşedintelui, la fel ca şi în constituţiile monarhice, este fie prevăzută în mod expres,[5] fie sugerată prin alte expresii, fie subînţeleasă din modul în care sunt reglementate atribuţiile.[6]

Constituţiile care consacră regimuri politice prezidenţiale sau semi-prezidenţiale, dimpotrivă, ca regulă, plasează materia consacrată Preşedintelui Republicii înaintea celei consacrate Parlamentului, exemplul tipic în această privinţă oferindu-l Constituţia Franţei.[7] Calitatea de şef de stat a Preşedintelui, în redactarea acestei constituţii, rezultă şi din formulări exprese, dar mai ales din modul în care sunt reglementate sarcinile sau funcţiile sale.[8]

---

[1] În această optică metodologica se încadrează. şi Constituţia Spaniei, cu precizarea că este vorba de titluri de sine stătătoare şi nu capitole ale unui titlu consacrat puterilor: Titlul II „Despre Coroană"; Titlul III „Despre Cortesurile generale"; Titlul IV „Despre Guvern şi despre Administraţie" etc.

[2] De exemplu, Art. 5 din Constituţia daneză, care menţionează că Regele nu poate fi suveran al altei ţări fără consimţământul Parlamentului (Folketing), sau art. 62, alin. (l) din Constituţia Belgiei Regele nu poate fi în acelaşi timp şeful unui alt stat fără asentimentul celor două Camere".

[3] Vezi, în acest sens, art. 32, art. 33, art. 35, art. 36, art. 37 din Constituţia Olandei.

[4] O excepţie de la această regulă ne oferă Constituţia Greciei, care: în Partea a III-a „Organizarea şi funcţionarea de stat", după o secţiune introductivă cuprinde mai întâi o secţiune (Secţiunea B) „Preşedintele Republicii" [structurată pe trei capitole: Desemnarea Preşedintelui, Puterile Preşedintelui şi responsabilitatea pentru faptele şi actele sale, Responsabilitatea specială a Preşedintelui Republicii (art. 30, 49)] şi apoi secţiunea (Secţiunea C) consacrată Camerei Deputaţilor.

[5] Aşa, de pildă, Constituţia Italiei care conţine următorul text: „Preşedintele Republicii este şeful statului şi reprezintă unitatea naţională". (art. 8.7 alin. 1).

[6] Avem în vedere, îndeosebi, prerogativa specifică şefului de stat de a reprezenta ţara pe plan internaţional (de exemplu, în art. 59 din Constituţia RF.G., care menţionează că: „Preşedintele reprezintă Federaţia pe plan internaţional" sau art. 36 din Constituţia Greciei etc.), respectiv de a fi comandantul suprem al forţelor armate.

[7] De la această regulă există şi excepţii, cum este şi cazul Constituţiei României din 1991, care scot în evidenţă că legiuitorul constituant nu a urmărit să consacre un sistem semiprezidenţial clasic, cu un Preşedinte de Republică implicat uzual în problemele guvernării, ci un sistem politic bazat pe alegerea prin vot universal a Preşedintelui Republicii, dar cu atribuţii limitate în problemele guvernării, deci un sistem semi-prezidenţial apropiat de cel parlamentar clasic.

[8] De pildă, art. 2 Secţiunea I alin. 2 din Constituţia S.U.A. dispune: „Puterea executivă va fi învestită în Preşedintele Statelor Unite ale Americii", iar în Secţiunea a II-a a aceluiaşi articol, se arată: „Preşedintele

1.2. Șeful de stat în perioada monarhiei

1.2.1. Instituția șefului statului în perioada monarhiei elective

Prima perioadă a istoriei constituționale a României a fost și ea marcată de convulsiile inerente perioadei de fundamentare constituțională a oricărei țări, care trebuie să creeze concomitent și o societate civilă la nivelul instituțiilor moderne.

Sub acest aspect, lovitura de stat de la 2 mai 1864 a lui Alexandru Ioan Cuza a fost probabil benefică, dacă este privită prin prisma efectului ei social imediat - reforma agrară -, dar tendința spre o guvernare personală autocrată a Domnitorului conducea spre degradarea instituțiilor constituționale și înăbușirea libertăților democratice.

Alexandru Ioan Cuza dizolva Adunarea Generală prin Decretul nr. 517 din 2 mai 1864[1] supunând Adunării Poporului, prin același decret, „Statutul Dezvoltător Convențiunii din 7/19 august 1858".

„Statutul Dezvoltător Convențiunii", cunoscut îndeobște sub numele de „Statutul lui Cuza" este considerat de unii ca un act de sine stătător. Mai mult, unii îl consideră ca fiind prima Constituție a României[2] .

Statutul reprezintă însă un act adițional la „Convențiunea de la Paris din 1858"[3].

„Convențiunea de la Paris" are o importanță excepțională pentru istoria României, nu numai pentru că ca a creat premisele statului național, ci pentru faptul că a dat acestui stat o nouă lege fundamentală creată după modelul constituțiilor apusene, astfel încât România a fost o democrație parlamentară chiar din momentul apariției sale ca stat unitar pe harta Europei.

„Convențiunea de la Paris" a continuat să fie Constituția României până la 1 iulie 1866, „Statutul Dezvoltător Convențiunii" reprezentând numai un act adițional la această Convenție.

Convenția punea ca fundament al organizării Principatelor Unite, principiul separației puterilor în stat (art. 3), încredințând Domnului puterea executivă (art. 4). Domnitorul exercita puterea legislativă în mod colectiv împreună cu câte o Adunare Electivă din fiecare principat și cu o Comisie Centrală Comună.

Domnul era ales pe viață (art. 10), trebuind să fie pământean (art. 13) și guverna cu ajutorul miniștrilor.

Forma de guvernământ era monarhia electivă.

„Statutul Dezvoltător" prevedea că „puterile publice sunt încredințate Domnului, unei Adunări Ponderatice și Adunării Elective" (art. 1), care exercitau în mod colectiv puterea legiuitoare (art. 2), dar numai Domnul are inițiativa legilor (art. 3).

---

va fi Comandantul Șef al Armatei și Marinei Statelor Unite și al Miliției statelor componente, în cazul înrolării în serviciul propriu-zis al Statelor Unite", art. 5 din Constituția Franței menționează că: „Președintele Republicii veghează la respectarea Constituției. El asigură, prin arbitrajul său, funcționarea, conform legilor, a autorităților de stat, precum și continuitatea în stat" sau art. 123 din Constituția Portugaliei: „Președintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independența națională, unitatea statului și funcționarea regulată a instituțiilor democratice. El este, pe cale de consecință, comandantul suprem al forțelor armate" etc.

[1] Monitorul Jurnal Oficial al Principatelor Unite Române, nr. 99 din 4/16 mai, 1864.

[2] Eleonor Focșeneanu, *Istoria constituțională a României, 1859-1991*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 159.

[3] Convențiunea pentru reorganizarea definitivă a Principatelor Dunărene Moldova și Valahia - traducere după textul francez, publicată de Independenta Belgica, Iași, Tipografia Buciumului Roman, 1858.

În Statutul publicat iniţial, Domnul numea pe membrii Corpului Ponderator (art. 7), corp numit mai apoi Senat[1], dar Puterile Garante au redus dreptul acestuia la a numi numai jumătate din ei. (Modificaţiuni la art. 7)[2]. Astfel, Domnul avea mare autoritate asupra Senatului.

El numea în fiecare an şi pe preşedintele Adunării Elective dintre deputatii aleşi (art. 4), având deci autoritate şi asupra acestora.

1.2.2. Instituţia Şefului statului în perioada monarhiei constituţionale

A doua perioadă în istoria constituţională a României începe cu Constituţia din 1 iulie 1866 şi se încheie cu lovitura de stat a lui Carol al II-lea de la 20 februarie 1938.

Această perioadă, cu durată de 72 de ani, a fost cea a continuităţii Constituţionale, a stabilităţii politice şi a realizării marilor năzuinţe ale poporului român: dobândirea independenţei ţării şi unirea tuturor provinciilor româneşti.

Prin Constituţia din 1866, promulgată de Domnitorul Carol I, intrată în vigoare la 1 iulie 1866[3], Principatele Unite Române au constituit un singur stat indivizibil, sub denumirea de România.[4]

Ca formă de guvernământ România s-a transformat dintr-o monarhie electivă într-o monarhie ereditară (art. 82), Domnitorul exercitând puterea legislativă împreună cu Reprezentanţa Naţională, formată din Adunarea Deputaţilor şi Senat (art. 32).

Iniţiativa legislativă aparţinea deopotrivă Domnului şi fiecărcia dintre două Camere (art. 33).

Puterea executivă era încredinţată Domnului (art. 35). Ca titular al acestei puteri, Domnul o exercita cu sprijinul miniştrilor săi, pe care îi numea şi îi revoca. Domnul avea privilegiul irevocabilităţii, al inviolabilităţii şi neresponsabilităţii, răspunderea aparţinând miniştrilor care contrasemnau actele sale.

Domnul avea iniţiativa legislativă, sancţiona şi promulga legile, putând opune fără motivare refuzul său de a aproba proiectele votate de Adunarea Naţională.

Printre prerogativele caracteristice ale Domnului se aflau: numirea în funcţii publice, emiterea de regulamente, dreptul de amnistie şi de gratiere. El era capul armatei şi în numele lui se executau hotărârile judecătoreşti.

La 15 martie 1881, prin Legea nr. 710[5], România a fost declarată regat. Deoarece prerogativele Regelui rămâneau neschimbate fiind aceleaşi pe care le avea Domnul înainte, simpla schimbare a denumirii statului şi a conducătorului său nu impunea declararea procedurii anevoioase a revizuirii Constituţiei, ceea ce s-a subliniat şi în adunarea legiuitoare, şi în presa vremii.[6] Nefiind vorba de schimbări de esenţă neconstitutională, ci numai de terminologie, rectificările respective se puteau face cu ocazia primei revizuiri reale a Constituţiei.

---

[1] „Modificaţiuni îndeplinitoare Statutului" - Monitorul Jurnal Oficial al Principatelor Unite, nr. 146 din 3/15 iulie 1864.

[2] Idem.

[3] Monitorul Oficial nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

[4] Art. 1 - Constituţia de la 1 iulie 1866.

[5] Ziarul „Românul" din 10 iulie 1882: „Cuvântul – Domn -, cum s-a explicat în Parlamentul Român, înseamnă suveran, deci nu numai Principe, ci şi Rege şi Împărat. Deci, întru nimic proclamarea regatului român nu motivează o revizuire a Constituţiei".

[6] Idem.

Această revizuire a venit foarte curând, Carol I promulgând prin Decretul nr. 1786 din 8 aprilie 1884[1] revizuirea Constituției. Au fost modificate mai multe articole referitoare la șeful statului, la teritoriu, la regimul presei, la sistemul electoral și la proprietățile rurale.

Prin această lege s-a adăugat la Constituție și art. 133, numit „articol adițional", prin care se dispune aplicarea Constituției prin legi speciale și în Dobrogea.

Modificările aduse Constituției în 1917 și 1918 nu au un caracter esențial, dar au semnalat cerința adoptării unui text constituțional nou.

Revizuirea Constituției din 19 iulie 1917[2], realizată în împrejurări excepționale, a fost incompletă și imperfectă. Se impunea o revizuire în condiții de lucru normale, pentru a da o formă juridică adecvată, din punct de vedere constituțional, textelor care, din motive de oportunitate socială, economică și politică, cuprindeau și prevederi de lege ordinară, dar și pentru punerea de acord a vechilor texte reglementând votul cenzitar, care nu fuseseră revizuite în 1917, cu principiile noi ale votului universal cuprinse în articolele 57 și 67, revizuite în 1917.

O simplă revizuire a Constituției apărea însă insuficientă după Unirea cu Vechiul Regat a trei provincii românești: Basarabia (27 martie 1918), Bucovina (27 octombrie 1918) și Transilvania (1 decembrie 1918). Nu se putea repeta procedeul de la 8 iunie 1884, când, printr-un simplu articol adițional (art. 133) s-a dispus aplicarea Constituției prin legi speciale în teritoriul alipit. Cele trei provincii, la un loc, însumau un teritoriu și o populație mai mari decât ale Vechiului Regat și nu se puteau extinde pur și simplu efectele actului fundamental asupra unor cetățeni noi, care nu luaseră parte la încheierea lui, deoarece Constituția[3] din iulie 1866 reprezenta voința numai a locuitorilor din Țara Românească și din Moldova.

Astfel, datorită noii situații sociale, economice și politice a țării a apărut necesitatea adoptării unei noi constituții.

Noua constituție este promulgată de regele Ferdinand I la 28 martie 1923, iar a doua zi aceasta este publicată în Monitorul Oficial[4].

Constituția adoptată menținea principiile generale ale Constituției din 1 iulie 1866 și reproducea în cea mai mare parte textul acesteia, fiind apreciată ca una dintre cele mai liberale Constituții din Europa.

Puterea legislativă se exercita colectiv de către Rege și Reprezentanța națională, formată din Senat și Adunarea Deputaților (art. 34). Inițiativa legislativă aparținea deopotrivă Regelui și fiecăreia dintre cele două Camere (art. 35).

„Puterea executivă este încredințată regelui care o exercită în mod regulat prin Constituție" (art. 39). Ca titular al acestei puteri, Regele o exercita cu sprijinul miniștrilor săi, pe care îi numea și îi revoca. Regele avea privilegiul irevocabilității, al inviolabilității, al neresponsabilității. Răspunderea aparținea miniștrilor săi, care contrasemnau actele sale.

Regele avea inițiativa legislativă, sancționa și promulga legile, putând opune, fără motivare, refuzul de a aproba proiectele votate de Adunările naționale.

---

[1] Monitorul Oficial nr. 51 din 8/20 iunie 1884.
[2] Monitorul Oficial, nr. 98 din 20 iulie/2 august 1917.
[3] Idem.
[4] Monitorul Oficial, nr. 282 din 29 martie 1923.

Printre alte prerogative caracteristice ale Regelui se numărau: numirea în funcţii publice, dreptul de amnistie în materie politică, dreptul de a ierta sau a micşora pedepsele în materii criminale, afară de ceea ce se statorniceşte în privinţa miniştrilor, emiterea de regulamente necesare pentru executarea legilor.

Regele era şeful armatei române, conferea gradele militare în conformitate cu legea, conferea decoraţiile române, avea dreptul de a bate moneda conform unei legi speciale.

Regele încheia cu statele străine convenţiile necesare pentru comerţ, navigaţiune şi altele.

A treia perioadă în istoria constituţională a României este cea mai tensionată, fiind marcată prin numeroase lovituri de stat, având ca urmare instabilitatea politică, nesocotirea Constituţiei şi a drepturilor omului şi un curs descendent în toate domeniile. Ea debutează cu lovitura de stat a lui Carol al II-lea, la 20 februarie 1938 şi se încheie cu lovitura de stat din 30 decembrie 1947.

Carol al II-lea a disprețuit Constituţia, a încurajat acţiunile şi disidenţele din partide, ducând o politică de subminare a acestora. Regimul autoritar al lui Carol al II-lea a avut o durată scurtă - numai doi ani şi şapte luni - şi nu a reprezentat o ruptură totală cu ordinea constituţională, ci mai degrabă cu instituţiile constituţionale, păstrând totuşi unele practici democratice şi o respectare în anumite limite a drepturilor omului.

Lovitura de stat de la 6 septembrie 1940, proiectată la început de Iuliu Maniu şi generalul Ion Antonescu, era îndreptată împotriva regimului autoritar al lui Carol al II-lea, şi urmărea restaurarea ordinii constituţionale prin formarea unui guvern de uniune naţională.

Numirea de către Carol al II-lea a lui Ion Antonescu în funcţia de prim-ministru şi intervenţia unor factori neprevăzuţi, tulburările provocate de Mişcarea Legionară şi presiunea exercitată de Legaţia germană au deturnat această lovitură de stat de la scopul ei iniţial. A avut loc instaurarea dictaturii legionare haotice, temperată pe cât posibil de generalul Ion Antonescu şi în cele din urmă înlăturată de la putere tot de către el.

Lovitura de stat de la 23 august 1944 a avut drept scop readucerea României la vechea ordine constituţională. Menţionarea în Decretul - lege din 31 august 1944 a faptului că drepturile românilor sunt recunoscute potrivit Constituţiei din 1866 şi că exercitarea puterilor se va face potrivit Constituţiei din 29 martie 1923 a vrut să sublinieze continuitatea constituţională a României, ultima Constituţie nefiind decât o revizuire a primei.

Perioada dintre 23 august 1944 şi 30 decembrie 1947 este caracterizată printr-o înfruntare aprigă între forţele democratice (cu sprijin puternic în popor şi armată), pe de o parte şi minusculul, la început, Partid Comunist din România, fără audienţă în popor, dar secondat de un număr mare de oportunişti şi sprijinit puternic de Uniunea Sovietică, sprijin foarte eficace datorită prezenţei în ţară a Armatei Roşii.

Perioada de guvernare democratică se încheie la 30 decembrie 1947, când se „abroga" Constituţia din 29 martie 1923 prin „Legea nr. 365 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română"[1]. Această lege provine de la puterea executivă - guvernul pro-comunist şi pro-sovietic Petru Groza, care a săvârşit un fals, deoarece la acea dată Adunarea Deputaţilor era în vacanţă.

[1] Monitorul Oficial nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

Abrogarea Constituției, termen folosit în această lege[1] denotă o confuzie între Constituție și legile ordinare, deoarece numai acestea din urmă se abrogă și se modifică, fiind acte ale puterii legiuitoare. Constituția, fiind o lege fundamantală, nu poate fi modificată, nici abrogată, ci numai revizuită prin mandatul special dat de națiune unei Adunări Constituționale, astfel încât suprimarea în tot sau în parte a unor dispoziții constituționale prin acte ale puterii executive, sau chiar ale puterii legiuitoare, sunt nule *ab initio*.

Cu 30 decembrie 1947, perioada loviturilor de stat s-a încheiat și a urmat o lungă perioadă de stabilitate politică, de dominație comunistă, o lungă somnolență a națiunii și a democrației vreme de 42 de ani, până la 22 decembrie 1989.

1.3. Instituția Șefului statului în perioada 30 decembrie 1947-22 decembrie 1989

A patra perioadă din istoria constituțională a României a fost inaugurată de lovitura de stat din 30 decembrie 1947. S-a instaurat o dictatură întemeiată mai întâi pe sprijinul Uniunii Sovietice și menținută printr-un puternic aparat represiv. România a fost încadrată într-un sistem de state dictatoriale, dominate de concepția sovietică a suveranității limitate, în scopul înăbușirii oricărei încercări de emancipare.

La 30 decembrie 1947, prin amenințare și șantaj, Regele Mihai I a fost obligat să semneze un act de abdicare dinainte redactat. La aceeași dată a apărut în ziarul „Scânteia", pe lângă actul de abdicare a Regelui și „Proclamația guvernului către țară".

Actul de naștere al Republicii Populare Române este Legea nr. 365 din 30 decembrie 1947.[2]

Tot prin Legea nr. 365 atribuțiile șefului de stat au fost încredințate prezidiului Republicii, care devine șef de stat colegial. Organizarea prezidiului Republicii s-a realizat, din punct de vedere al naturii juridice, sub influența Constituției din 1923. Acesta a fost organizat ca un organ al administrației de stat, ca „organ suprem executiv" prin Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948.[3]

Constituția din 13 aprilie 1948[4] a încredințat funcția de șef de stat Prezidiului Marii Adunări Naționale, organ colegial, caracterizat ca organ suprem al puterii de stat, organ de stat menținut și de Constituția din 27 septembrie 1952[5] până în anul 1961.

Prin Legea nr. 1 din 25 martie 1961[6] s-a modificat întreg Capitolul III al Constituției - „Organele supreme ale puterii de stat" (art. 22 - 41) - prin introducerea în structura executivă și legiuitoare a țării a Consiliului de Stat, care a înlocuit Prezidiul Marii Adunări Naționale, dar era independent de Marea Adunare Națională și avea

[1] Legea nr. 365 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română, Monitorul Oficial, nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[2] Idem.

[3] Monitorul Oficial, nr. 7 din 9 ianuarie 1948.

[4] Constituția din 13 aprilie 1948 (Legea nr. 114) a fost adoptată în unanimitate de cei 401 deputați și promulgată prin Decretul nr. 729 din 13 aprilie 1948, publicată în Monitorul Oficial, nr. 87 bis din 13 aprilie 1948.

[5] Buletinul Oficial nr. 1 din 27 septembrie 1952.

[6] Buletinul Oficial nr. 9 din 25 martie 1961.

atribuţii mult mai largi decât fostul Prezidiu (art. 35 - 38). Prin această modificare, Consiliul de Stat a concentrat prerogativele importante ale puterii executive şi ale puterii legislative, în dauna guvernului şi a Marii Adunări Naţionale.

Constituţia adoptată de Marea Adunare Naţională la 21 august 1965[1] proclama ţara noastră ca „Republica Socialistă România" (art. 1) şi menţinea Consiliul de Stat ca organ suprem al puterii de stat.

Prin Legea nr. 1 din 28 martie 1974 privind modificarea Constitutiei Republicii Socialiste România[2] s-a introdus funcţia de Preşedinte al Republicii Socialiste România, îndeplinită de o singură persoană.

Preşedintele R.S.R. cumula o mulţime de atribuţii transferate de la Marea Adunare Naţională şi de la Consiliul de Stat, care îi dădea cea mai mare putere de stat. Printre atribuţiile acestuia se numărau:

- prezidarea Consiliului de Stat şi a şedinţelor Consiliului de Miniştri, atunci când era necesar,
- numirea şi revocarea - la propunerea primului-ministru - în funcţii publice,
- reprezentarea statului român în relaţiile internaţionale.[3]

Această a patra perioadă din istoria constituţională a României s-a încheiat la 22 decembrie 1989, prin victoria Revoluţiei române, începută la 16 decembrie la Timişoara.

1.4. Instituţia şefului statului în perioada de după evenimentele din decembrie 1989

Lunga perioadă de dictatură comunistă s-a încheiat la 22 decembrie 1989 prin victoria Revoluţiei române. Insurecţia populară a avut ca punct final înlăturarea de la conducere în decembrie 1989 a ultimului reprezentant al regimului comunist.

Primul act important al puterii constituite la 22 decembrie este Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiilor teritoriale ale F.S.N., Decret-lege[4] privind alegerea Parlamentului şi Preşedintelui României. Funcţia de şef de stat este încredinţată Preşedintelui României, ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Deşi Adunarea Constituantă avea competenţa deplină (dată prin art. 80 al Decretului-lege nr. 92/1990) de a adopta Constituţia ţării, totuşi ea adopta condiţionarea intrării în vigoare a Constituţiei de aprobarea sa prin referendum popular (art. 149). Referendumul s-a desfăşurat la 8 decembrie 1991 în baza Legii nr. 67 din 23 noiembrie 1991 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului naţional asupra Constituţiei României[5].

Biroul Electoral Central a prezentat în şedinţa comună din 13 noiembrie 1991 a Adunării Deputaţilor şi a Senatului, „Comunicatul cu privire la rezultatul referendumului naţional asupra Constituţiei"[6].

---

[1] Buletinul Oficial nr. 1 din 21 august 1965.
[2] Buletinul Oficial nr. 45 din 28 martie 1974.
[3] Art. 75 din Constituţia R.S.R., republicată în Buletinul Oficial nr. 65 din 29 octombrie.
[4] Monitorul Oficial, nr. 4 din 27 decembrie 1989.
[5] Monitorul Oficial, nr. 236 din 23 noiembrie 1991.
[6] Monitorul Oficial nr. 250 din 14 decembrie 1991.

Biroul Electoral Central, depășind prerogativele date prin lege, nu s-a mărginit să proclame rezultatul votului popular, ci „proclama, aprobată prin referendum, Constituția României"[1]. Biroul Electoral Central nu avea această prerogativă, nefiind un organ reprezentativ al puterii de stat, ci numai un organ auxiliar. Conform art. 29, alin. 2, din Legea nr. 67/1991, Biroul Electoral Central avea atributia numai „să proclame rezultatul referendumului", iar nu aprobarea Constituției de către electorat, care cădea în competența Adunării Constituante.

După acest comunicat nu a mai urmat nici un act al puterii legiuitoare sau al puterii executive cu privire la Constituție, ceea ce înseamnă că puterea în stat a considerat Constituția României din 1991 „promulgată" de Biroul Electoral Central, constituanții și șeful statului crezând că este suficientă dispoziția din art. 149 care prevede că „prezenta Constituție intră în vigoare de la data aprobării ei prin referendum", considerând că ea capătă putere de lege în mod automat de la această dată. Acest text nu avea însă putere de lege la data publicării lui, căci numai după promulgare, șeful statului atribuie această calitate unui act normativ.

Biroul Electoral Central trebuia să constate numai rezultatul referendumului, mai apoi Adunarea Constituantă trebuind să proclame ea însăși aprobarea Constituției (art. 149), trimițând apoi textul Constituției șefului statului, care urma să o promulge și să dispună publicarea ei în Monitorul Oficial, dată la care urma să intre în vigoare.

Constituția României din 1991 este singura Constituție, atât din istoria constituțională a României, cât și din cele existente în toate statele democratice, care nu este promulgată de șeful statului.

Subsecțiunea 2
Șeful de stat și suveranitatea națională

2.1. Considerații generale

Instituția șefului de stat își are obârșia în chiar istoria lumii, a sistemelor statale. Dintotdeauna colectivitățile umane organizate au avut un șef, recunoscut sau impus, în contextul împrejurărilor istorice. Cu atât mai mult statele, concepute ca mari colectivități umane, grupate pe teritorii mai mult sau mai puțin întinse, delimitate prin frontiere, au cuprins în sistemul organizațiilor politice și instituția șefului de stat.

Această instituție a cunoscut o evidentă evoluție în ceea ce privește formele, structurile, împuternicirile, protocoalele. De asemenea, șeful de stat a cunoscut și cunoaște fie organizări unipersonale, fie colegiale. Cei care au ocupat această înaltă demnitate statală s-au numit sau se numesc regi, principi, regenți, emiri, împărați, președinți.

În explicarea instituției șefului de stat trebuie să se plece de la constatarea că sistemele constituționale diferă între ele, printre altele și prin viziunea științifică asupra puterii. În timp ce unele sisteme se fundamentează ori s-au fundamentat pe teoria unicității puterii, alte sisteme au ca bază teoriile separației sau echilibrului puterilor în stat. Acest fapt nu rămâne fără consecințe importante în ceea ce privește natura juridică a instituției șefului de stat, raporturile acestuia cu parlamentul și atribuțiile sale.

---

[1] Monitorul Oficial nr. 250 din 14 decembrie 1991.

Fundamentarea edificiului statal pe unicitatea puterii a însemnat crearea organelor puterii de stat, categorie necunoscută în sistemul separaţiei puterilor. Cât priveşte şeful de stat, el a fost şi este constant încadrat în această categorie alături de Parlament. În statele organizate pe teoria separaţiei puterilor, sistemul statal este construit pe cele trei mari puteri, şi anume: puterea legiuitoare, puterea executivă şi puterea judecătorească. Şeful statului este încadrat, de regulă, în puterea executivă, de unde şi exprimările frecvent utilizate de „şeful puterii executive" sau „şeful executivului" etc.

Explicarea instituţiei şefului de stat presupune înţelegerea corectă a relaţiei popor (naţiune) - organizare statală a puterii. Această relaţie fundamentează şi motivează întreaga construcţie statală juridică.

Poporul deţine puterea politică, el încredinţând exerciţiul acesteia - în forme şi mijloace în care să deţină supremaţia controlului organelor reprezentative. Sunt organe reprezentative la nivel central, Parlamentul (întotdeauna) şi şeful de stat (în unele republici) pentru că sunt alese prin vot universal şi egal.

În unele state, executivul este format dintr-un organ statal unic, adeseori un preşedinte, care este legitimat prin votul universal. Este cazul regimurilor prezidenţiale care dispun de o echipă care-l ajută în atribuţiile sale de guvernare, dar membrii acestei echipe sunt de fapt funcţionari şi nu guvernanţi.

Într-o altă categorie de state puterea executivă este realizată de două organe de stat: şef de stat şi Guvern. Acest sistem este legat de dezvoltarea regimului parlamentar în Anglia. El a rezultat din slăbirea progresivă a coroanei şi din creşterea corelativă a puterii miniştrilor care nu erau la origine decât simpli auxiliari ai monarhului.

Alături de şeful de stat, care personifica naţiunea, a apărut cabinetul, mai exact un grup de funcţionari cu misiunea de a asigura concret gestiunea afacerilor publice.

Această structură a puterii executive, devenită deseori dualistă, se regăseşte în multe ţări considerate a avea un „regim de cabinet". Evoluţia cabinetului este dualistă acolo şi atunci când unul dintre membrii acestuia ocupă o poziţie juridică superioară alături de şeful de stat existând şi un şef de guvern.

În unele ţări, funcţia de şef de stat a fost îndeplinită de organe colegiale, denumite prezidii, consilii de stat, consilii prezidenţiale. Asemenea organisme au existat în România (1947 - 1974), şi în alte ţări foste socialiste (Bulgaria, Ungaria, Polonia). Organismele menţionate erau considerate organe ale puterii de stat, şi nu organe executive, spre deosebire de România, unde Prezidiul Republicii era organizat ca organ al administraţiei de stat, ca „organ suprem executiv", dacă folosim exprimarea Decretului nr. 3/1948.

♦ Rolul şefului de stat în sistemele constituţionale din alte state

Unele din problemele mereu discutate privesc împuternicirea şefului de stat. În practică, răspunsul depinde de foarte mulţi factori precum structura, funcţiile şi raporturile dintre puterile publice, garanţiile constituţionale, durata mandatului organelor reprezentative, modul de desemnare a şefului de stat (ereditar, alegere), responsabilitatea acestuia. De aceea, o succintă incursiune în alte sisteme constituţionale prezintă interes.

În Franţa „Preşedintele republicii veghează la respectarea Constituţiei. El asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea regulată a puterilor publice precum şi continuitatea statului. El este garantul independenţei naţionale, al integrităţii teritoriului, al respectării

acordurilor, continuității și al tratativelor" (art. 5 al Constituției). De asemenea, potrivit art. 64 al Constituției el este garantul independenței autorităților judiciare. Din analiza dispozițiilor constituționale rezultă că Președintele de republică în Franța exercită atribuții care au un anumit specific, dată fiind poziția sa în sistemul constituțional. Astfel, potrivit legii fundamentale a Franței, președintele de republică numește și revocă pe primul-ministru, iar la propunerea acestuia pe miniștrii, prezidează Consiliul de Miniștri, promulgă legile în termen de 15 zile de la adoptarea lor de către Parlament. El poate cere Parlamentului o nouă deliberare, înainte de expirarea acestui termen. Această nouă deliberare putând fi refuzată, poate supune referendumului - în condițiile prevăzute de Constituție - anumite proiecte de legi. De asemenea poate dizolva Adunarea Națională, semnează ordonanțele și decretele emise de Consiliul de Miniștri, numește în funcțiile civile și militare etc.

Analizându-se competența președintelui de republică în Franța, se consideră că trei sunt funcțiile prezidențiale, și anume: o funcție de reprezentare, o funcție de apărare, o funcție de arbitraj.

Funcțiile de reprezentare se manifestă atât pe plan intern, cât și pe plan extern și se exprimă prin multiple atribuții. Funcția de apărare cunoaște două sensuri. Primul corespunde tuturor ipotezelor în care Constituția îl face pe președinte „garant". Această funcție se corelează cu cea de reprezentare. Al doilea aspect este definit de art. 5 din Constituție unde se spune că președintele „veghează la respectarea Constituției". Această misiune este tradițională și face din președinte „păzitorul Constituției". Funcția de arbitraj rezultă tot din art. 5 din Constituție în sensul căruia președintele asigură, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice, precum și continuitatea statului.

În S.U.A., republică prezidențială, președintele este considerat prin Constituție ca fiind organ al administrației de stat. De aceea, potrivit art. 1 alin. 1 din Constituția americană „Puterea executivă va fi exercitată de către Președintele S.U.A.". Deci, Constituția adoptată în 1787 nu a fost modificată într-o măsură relevantă în ceea ce privește competența Congresului și a Președintelui, în cele două secole de existență a acestei instituții având loc un proces de întărire continuă a rolului președintelui în sistemul american. Astăzi, unii consideră că acela care ocupă funcția de președinte al S.U.A. a ajuns să fie considerat drept cel mai puternic om din lume. Acest fapt explică atribuțiile deosebite pe care le are președintele american. Potrivit art. 2 din Constituție președintele încheie tratate, numește ambasadori, miniștri, consuli, judecători la Curtea Supremă, anumiți funcționari superiori, acordă mandate de senatori în condițiile prevăzute de Constituție; poate, în cazuri extraordinare, să convoace ambele Camere sau una din ele și, în caz de dezacord între ele cu privire la data suspendării sesiunii, supraveghează aplicarea corectă a legilor. Atribuții deosebite are președintele american în elaborarea legilor, el având atribuția de a aproba și semna legile adoptate de Congres.

În Suedia, șeful de stat nu dispune de nici o putere, nu participă la luarea deciziilor, nu desemnează și nu revocă miniștrii. Funcțiile sale sunt de ordin ceremonial.

În Portugalia, potrivit Constituției, președintele reprezintă Republica Portugheză, garantează independența națională, unitatea statului și funcționarea regulată a instituțiilor democratice.

În Constituția Italiei se prevede că președintele este șeful statului și reprezintă unitatea națională.

Constituţia Greciei dispune că preşedintele este arbitrul instituţiilor republicii, iar Constituţia turcă stabileşte că preşedintele este şeful statului şi în această calitate reprezintă Republica Turcia şi unitatea naţiunii turce.

2.2. Rolul şefului de stat în conservarea suveranităţii naţionale

• Noţiunea de suveranitate

Adunarea Constituantă, deliberând asupra proiectului de Constituţie, a avut de optat între două concepţii fundamentale asupra „suveranităţii democratice", ambele utilizate în diverse sisteme constituţionale: „suveranitatea populară" şi „suveranitatea naţională".

Suveranitatea populară este fondată pe ideea universalismului cetăţenilor.

Poporul - juridiceşte definit ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu, o categorie social - politică şi juridică concretă în raport cu naţiunea - este titularul suveranităţii. Această suveranitate este rezultată din cumulul „cotelor părţi egale" de suveranitate, care aparţin fiecărui cetăţean care intră în alcătuirea poporului. Guvernanţilor li se încredinţează, prin sufragiu, nu suveranitatea, care este inalienabilă, ci exerciţiul acesteia. Ei sunt simpli mandatari, delegaţi ai poporului. De aici rezultă câteva consecinţe:

a) exprimarea suveranităţii prin voinţa poporului reclamă acordul unanim sau acordul majoritar al celor care alcătuiesc naţiunea;

b) întrucât poporul este titularul suveranităţii, iar suveranitatea nu poate fi alienată, democraţia trebuie să se realizeze direct (iniţiativa legislativă populară, veto legislativ popular, referendum etc.);

c) legea fiind expresia „voinţei generale", iar guvernanţii neavând statutul de „comis", supremaţia legislativului asupra executivului este indubitabilă;

d) întrucât fiecare individ posedă „o cotă" din suveranitate, sufragiul nu poate fi decât universal, exprimarea voinţei fiecărui individ constituind un drept fundamental;

e) mandatul conferit celor aleşi nu poate fi decât universal, exprimarea voinţei fiecărui individ constituind un drept fundamental;

f) forma de guvernământ este necesarmente republicană.

Suveranitatea naţională se sprijină, de asemenea, pe ideea că aceasta aparţine poporului, dar nu ca ansamblu al indivizilor care îl alcătuiesc, ci ca entitate abstractă, ca persoana morală numită Naţiune. Naţiunea nu se identifică cu suma „celor care trăiesc pe un anumit teritoriu, ca sintetizând totodată trecutul, prezentul şi viitorul[1]. Statutul juridic al Naţiunii - şi în acelaşi timp al Statului - este Constituţia. Naţiunea, ca persoană morală, are o voinţă proprie, dar această voinţă nu poate fi exprimată direct, de ea însăşi, ci prin reprezentanţii ei.

Mandatul acordat acestora este naţional, reprezentativ şi perfect[2]: naţional, întrucât el îmbracă o formă colectivă, în considerarea interesului general, reprezentativ, în sensul că alesul devine reprezentantul Naţiunii şi are puteri discreţionare, perfect, pentru că alesul are plenitudinea prerogativelor, este irevocabil, iar activitatea lui se bucură de

---

[1] Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Ed. Fundaţiei „Chemarea", Iaşi, 1996, p. 36.

[2] J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10[e] ed, Paris, Montchrestien, 1980, p. 225.

prezumția de conformitate. Suveranitatea națională se traduce astfel în suveranitatea parlamentară.

Suveranitatea poate fi numită și autoritate politică exclusivă. Ea poate fi definită ca o putere de drept, primară necondiționată și supremă, orientată spre satisfacerea interesului general și consimțită de națiune. Suveranitatea este o putere de drept căci este vorba de o putere ce se înscrie în ordinea juridică pe care o fundamentează, este primară, deoarece ea este sursa ordinii juridice, este necondiționată, deoarece nu decurge din nici o normă exterioară sau anterioară, este supremă, deoarece nu există nici o normă superioară[1].

Suveranitatea are două elemente componente: suveranitatea externă și suveranitatea internă. Ea face o joncțiune între dreptul constituțional și dreptul internațional.

Suveranitatea externă semnifică independența absolută a statului. Ea decurge dintr-o perspectivă asemănătoare celei romane a lui imperium sau suma potestas. Ea a fost exprimată ca principiu pentru prima oară de Jean Bodin în 1576 în lucrarea „De la Republique". Potrivit acestei concepții, statul este eliberat de orice subordonare față de o putere exterioară lui. Bodin arată că suveranitatea este absolută, perpetuă și indivizibilă. Perpetuitatea se afirmă prin situarea suveranității deasupra indivizilor care o exercită, iar indivizibilitatea prin faptul că suveranitatea se raportează la un singur titular, individual sau colectiv[2].

Suveranitatea internă se caracterizează prin dreptul de a legifera, de a înfăptui justiția, poliția, dreptul de a bate moneda, de a întreține armata etc. Statul este suveran în interior deoarece el exercită singur aceste drepturi.

Adunarea Constituantă, deliberând asupra proiectului de Constituție, și-a însușit - cu câteva corective - concepția superiorității naționale. România - se afirmă în art. 1 alin. 1 din Constituție - este „stat național, suveran și independent". Această precizare trebuie corelată cu cea din art. 2 și art. 69 ale Constituției: „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum. Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu (art. 2, alin. 1 și 2)". În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. „Orice mandat imperativ este nul" (art. 69 alin. 1 și 2).

- Rolul Președintelui României

Procesul de constituire a Uniunii Europene și de aderare a statelor la aceasta a generat discuții cu privire la noțiunea de suveranitate. În ce măsură mai este suveran un stat membru al Uniunii Europene și dacă noțiunea de suveranitate mai poate exista în Europa unită.

În forma actuală a Uniunii Europene statul nu poate dispărea, iar noțiunea de suveranitate nu este desuetă. Se impun însă nuanțări ale definițiilor legate mai ales de modul de stabilire și de consacrare în acte normative a valorilor recunoscute ca fundamentale la nivelul colectivității existente în stat și la nivelul Uniunii. Când se va discuta un model al Europei unite se poate pune problema eventualei desuetudini a noțiunii de suveranitate în raport de evoluția noțiunii de stat.

---

[1] Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Europa, Craiova, 1995, p. 38.
[2] Idem.

Explicaţia rolului şefului de stat în România trebuie să pornească de la dispoziţiile clare şi explicite ale Constituţiei, în special ale art. 80.

Dispoziţiile acestui articol sintetizează întreaga configuraţie a funcţiei prezidenţiale, de la definirea acesteia la fundamentarea şi legitimitatea acţiunilor Preşedintelui.

Potrivit art. 80 alin. 1, Preşedintele României reprezintă statul român şi în lipsa oricărei circumstanţieri, precum şi în lumina dezbaterilor care au avut loc în Adunarea Constituantă[1], textul semnifică faptul că în exerciţiul funcţiilor sale Preşedintele României personifică autoritatea statală în relaţiile interne, cât şi în cele internaţionale. Acest lucru este firesc, pentru că el îşi trage legitimitatea din alegerea lui de către popor, prin vot universal, direct. Pe de altă parte, personificarea statului este o necesitate atât pe plan intern, cât şi pe plan internaţional şi nici o altă autoritate în stat nu şi-o poate asuma, fie datorită prerogativelor diferite cu care este învestită (Parlamentul), fie pentru faptul că nu au nici vocaţie, nici baza populară a desemnării (Guvernul). Prevederile art. 80 (se menţine), ca şi ale următoarelor nu statornicesc şi nici nu pot să statornicească un domeniu sau altul al activităţii statului ca fiind „rezervat" preşedintelui în dauna altora care ar reveni altor organe. Şeful statului poartă răspunderea pentru soarta naţiunii şi în această calitate, nimic nu îi poate fi indiferent. Sub acest aspect, deontologia profesională a funcţiei prezidenţiale rezidă din principiile în virtutea cărora acţionează şeful statului şi în regulile de conduită pe care trebuie să le respecte în exerciţul puterilor sale. Pe de altă parte, aceleaşi prevederi răspund unor cerinţe de ordin practic. Concret, atunci când, spre exemplu, integritatea teritoriului sau buna funcţionare a autorităţilor publice este periclitată, el poate lua măsurile pe care Constituţia i le pune la dispoziţie, iar aceasta capătă legitimitate tocmai datorită dispoziţiilor art. 80. Aşadar, acest text, departe de a avea un caracter teoretic, enunţiativ se dovedeşte a fi - dimpotrivă - profund pragmatic şi prin aceasta, necesar funcţionării optime a structurilor constituţionale ale statului.

Analiza prevederilor art. 80 relevă faptul că Preşedintele României, în calitatea sa de şef al statului, este garantul independenţei, unităţii şi integrităţii teritoriale ale ţării, ceea ce înseamnă că, în această calitate, el dispune de posibilităţi constituţionale pentru a preveni afectarea lor. Şi aceasta nu numai pe tărâmul măsurilor efective, desigur necesare în caz de agresiune, dar şi prin activitatea desfăşurată de Preşedinte pe plan diplomatic, internaţional (respectiv în relaţiile dintre state şi reprezentanţii lor, precum şi în domeniul încheierii de tratate internaţionale). În virtutea aceloraşi responsabilităţi, şeful statului este comandantul forţelor armate, fapt care conferă suportul necesar respectării statutului său de garant al integrităţii şi independenţei ţării.

Cât priveşte prerogativa de a veghea la respectarea Constituţiei, ea nu trebuie privită doar într-un sens pasiv, detaşat, ci ca o atribuţie efectivă, care implică direct pe Preşedinte în afara legii fundamentale a ţării. Astfel, el se poate adresa Curţii Constituţionale, înainte de promulgarea unei legi, atunci când o consideră neconstituţională. Prin mesajele adresate Parlamentului sau prin prezenţa sa la unele şedinţe de Guvern, el poate asigura respectarea normelor constituţionale, dacă se ivesc pericole în corecta lor aplicare, şi în ultimă instanţă, poate recurge la consultarea populară - firește, în caz de conflict grav - prin referendum, respectând însă dispoziţiile art. 90 din Constituţie (se menţine).

---

[1] A se vedea în acest sens Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 31 din 24 octombrie 1990, p. 16 şi următoarele.

Rolul Președintelui cu privire la desfășurarea vieții în stat în condiții de ordine constituțională este exprimat de faptul că lui îi revine menirea de a veghea la buna funcționare a autorităților publice, în sensul de a evita sau de a aplana blocajele instituționale care pot surveni în exercițiul atribuțiilor acestora. Se definește astfel, scopul acestei importante prerogative prezidențiale, iar mijlocul care îi este, din punct de vedere constituțional, la dispoziție îl constituie funcția de mediere între puterile statului.

În rezolvarea posibilelor blocaje sau chiar conflicte, șeful statului se bucură de o situație cu totul particulară, derivând atât din poziția funcției sale, cât și din faptul că, neputând fi membru al unui partid politic, el trebuie să se situeze pe o poziție de neutralitate, în măsură să îi confere posibilitatea de a tranșa orice neînțelegere exclusiv prin prisma intereselor țării. Aceasta nu înseamnă că șeful statului este infailibil, că printr-o putere discreționară el deține ultimul cuvânt, cuvânt incontestabil în stat. În orice situație, mai devreme sau mai târziu, cel care decide este poporul. În cazul în care problema îi este pusă spre a decide, prin referendum, hotărârea poporului este irevocabilă. La aceasta se adaugă dispozițiile constituționale relative la libertatea de a critica, sondajele de opinie și, în sfârșit, refuzul realegerii, în cazul unei noi candidaturi prezidențiale ale aceleiași persoane. Nu trebuie omise nici mijloacele parlamentare de retragere sau suspendarea mandatului prezidențial (art. 96) și art. 95 din Constituție. Așadar, medierea în situații de blocaj sau conflict implică nu numai prerogative, ci și răspunderi pe măsura însemnătății limitelor puterii de a decide în anumite situații, potrivit reglementărilor constituționale.

Din cuprinsul prevederilor din art. 80 din Constituția României, precum și din economia celorlalte dispoziții constituționale, pot fi conturate trei funcții prezidențiale: funcția de reprezentare, funcția de garant și funcția de mediere.

Funcția de mediere derivă din caracterul „reprezentativ" al Președintelui României, în sensul că, fiind ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, el are calitatea de a fi purtătorul de cuvânt al poporului român, care este titularul suveranității. În acest sens Președintele României este un „organ reprezentativ" ca și Parlamentul[1], întrucât legitimitatea sa își are izvorul în voința nemijlocită exprimată de corpul electoral. El este deci un organ direct și plenar reprezentativ.

Într-un alt sens, mai restrâns, al art. 80 din Constituție, Președintele României este „reprezentantul" statului român, adică, juridic vorbind, el este împuternicitul statului - și prin aceasta al societății - să-l reprezinte și să acționeze în numele lui. El este titularul unui „mandat legal", al cărui conținut este prestabilit prin Constituție, un mandat pe durată limitată, care ia naștere prin alegere și validarea alegerilor și se stinge normal sau prin voința uneia dintre părți. Este un mandat de drept constituțional și în baza acestuia Președintele își îndeplinește funcția sa de reprezentare.

Președintele reprezintă statul român în interior, cât și în exterior[2]. Reprezentarea nu

---

[1] Membrii Constituantei au voit însă ca Parlamentul să fie „mai reprezentativ „decât alte organe reprezentative, așa încât, potrivit art. 58, alin. 1, el este „organul reprezentativ suprem". Mult evocatul „echilibru" a fost încă o dată „dezechilibrat" fără să stârnească revolta cuiva. Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1996, p. 208.

[2] Pe fondul reticențelor față de instituția prezidențială - mai mult cu fața spre trecut decât spre viitor - s-a considerat a fi o enormitate ca Președintele să reprezinte statul român și în relațiile interne. Iată motivul pentru care în „tezele" Constituției s-a spus că Președintele României „reprezintă statul român în relațiile internaționale". Ar fi fost o ciudățenie să reprezinte statul român în relațiile externe, dar să nu-l reprezinte în

are numai o semnificaţie ceremonială. Ea se exprimă prin câteva atribuţii. Astfel, pe plan extern, Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României, primeşte scrisorile de acreditare ale reprezentanţilor diplomaţiei ai altor state (art. 91). Pe plan intern, Preşedintele, ca ales al naţiunii (prin corpul ei electoral), participă la exercitarea suveranităţii naţionale (art. 2, alin. 1), asumându-şi totodată răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării (art. 80 alin. 1).

Funcţia de garant se realizează într-o dublă direcţie: garant al statului şi garant al Constituţiei. În calitatea sa de garant al statului Preşedintele îşi asumă răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării[1]. Între mijloacele sale de acţiune, prevăzute de Constituţie, menţionăm:

a) Preşedintele este Comandantul Suprem al forţelor armate şi Preşedintele Consiliului Suprem de Apărare a ţării;

b) declară mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate;

c) în caz de agresiune armată împotriva ţării, el ia măsuri pentru respingerea agresiunii;

d) instituie starea de asediu sau starea de urgenţă, în întreaga ţară ori în unele localităţi;

e) în calitatea sa de garant al Constituţiei, Preşedintele veghează la respectarea acesteia, având la dispoziţie următoarele mijloace de acţiune:

– Sesizarea Curţii Constituţionale, înainte de promulgarea legii, pentru verificarea constituţionalităţii ei (art. 146, litera a din Constituţie);

– mesajul adresat Parlamentului, înainte de promulgarea legii, pentru ca acesta să procedeze la examinarea ei (art. 88 alin. 2);

– numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Funcţia de mediere se sprijină pe principiul legitimităţii Preşedintelui, alegerea lui făcându-se prin sufragiu universal şi direct şi pe principiul non-apartenenţei Preşedintelui la nici unul din partidele politice[2].

În calitatea sa de mediator, Preşedintele nu este un „magistrat suprem" ci un factor al „bunelor oficii", iar atunci când se impune, pe baza prerogativelor conferite prin Constituţie şi în limitele ei, el este un „factor regulator" în mecanismul statal, precum şi în raporturile dintre stat şi societate[3].

Preşedintele veghează la buna funcţionare a autorităţilor publice, înlesneşte colaborarea, aplanează sau previne relaţiile tensionate dintre acestea, ori dintre ele şi

---

cele interne, nemaivorbind de faptul că unele dintre prerogativele ce rezultă din reprezentare, nu pot fi exercitate de un organ tip adunare (Parlamentul) sau un organ colectiv (Guvernul). În cele din urmă, în textul adoptat nu s-a mai precizat „domeniul reprezentării", ajungându-se astfel, pe o cale ocolită, la o formulă adecvată.

[1] În asemenea coordonate, funcţia de garant se conjugă cu cea de reprezentare.

[2] Prevederile art. 84, alin. 1 din Constituţie în sensul cărora în timpul mandatului Preşedintele nu poate fi membru al unui partid, trebuie interpretate lato sensu, el neputând fi membru al unei organizaţii politice.

[3] Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1996, p. 208.

societate. În acest scop, Președintele României poate solicita convocarea în sesiune extraordinară a Camerei Deputaților și a Senatului (art. 66 alin. 2), transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art. 88), solicită Parlamentului - atunci când consideră necesar - reexaminarea legii adoptate, înainte de a proceda la promulgarea acesteia (art. 77 alin. 2), dizolvă Parlamentul atunci când, prin refuzul acestuia de a învesti Guvernul, sistemul instituțional a fost blocat (art. 89 alin. 1), consultă Guvernul cu privire la problemele urgente și de importanță deosebită (art. 86 se menține), participă - dacă apreciază că este necesar - la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării (art. 86 se menține), asigurarea ordinii publice și, participă la cererea primului-ministru la ședințele Guvernului prezidându-le (art. 87).

Președintele poate cere poporului să-și exprime prin referendum voința cu privire la problemele de interes național (art. 90). El inițiază, dacă este cazul, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției.

Subsecțiunea 3
Mandatul prezidențial

3.1. Procedura de învestire

A. Dobândirea mandatului prezidențial

Modalitatea de alegere a Președintelui Republicii prezintă o importanță cardinală pentru definirea regimului politic al unei țări. În general, în dreptul constituțional este admis faptul că există două mari tipuri de republici: parlamentare și prezidențiale, cele dintâi fiind caracterizate prin faptul că Președintele este ales, de regulă, de către Parlament (Italia, Grecia, Ungaria) sau de către o adunare compusă din parlamentari și alți reprezentanți (Germania), iar cele prezidențiale sunt caracterizate prin alegerea Președintelui de către popor fie direct (cele mai multe din republicile Americii Latine), fie prin intermediul unei adunări de electori (S.U.A.). Cu precădere după al doilea război mondial, s-a conturat un alt tip de republică, având trăsături care se regăsesc fie la regimul parlamentar, fie la cel prezidențial, de unde și denumirea lui de: regim semiprezidențial, regim mixt, regim parlamentar cu caracter prezidențial etc.

Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (art. 81 alin. 1 din Constituția României).

Opțiunea Adunării Constituante a deschis și încă întreține controverse, bipolare: alegerea Președintelui de către Parlament sau alegerea lui prin sufragiu universal? Atât prima modalitate, cât și cea de-a doua, prezintă avantaje și dezavantaje.

Alegerea Președintelui de către Parlament îl poate îndemna sau constrânge la un exces de reținere. Alegerea Președintelui prin sufragiu direct poate fi un îndemn sau un pretext pentru exces de zel.[1]

Alegerea Președintelui de către Parlament, volens-nolens are ca rezultat așezarea lui în câmpul confruntării dintre partidele politice și bineînțeles, punerea lui la discreția

[1] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, 21[e] Edite par Fr. Hamou, M. Troper, L.G.D.I, 1988, p. 487.

acestora. El ar fi, poate, un factor de suplețe în mecanismul instituțional, dar cu siguranță ar fi unul de incertitudine, mai ales atunci când Președintele s-ar sprijini pe o coaliție parlamentară, totdeauna firavă, conjuncturală și deci incertă. Mai grav ar fi însă dacă Președintele ar fi un simplu produs al pactelor politice parlamentare, când, în realitate, puterea covârșitoare a forțelor sociale se află în afara Parlamentului și, cel mai adesea, fără nici o reprezentare parlamentară. Ar fi un Președinte al națiunii, fără ca națiunea să-l fi dorit.

Alegerea Președintelui prin sufragiu universal nu numai că este de natură să-l elibereze de toate servituțile arătate, dar îi oferă legitimitate original democratică, temeiuri de autoritate și imparțialitate. Dacă desemnarea Președintelui prin sufragiu universal este conjugată și cu mijloace eficiente de control parlamentar asupra activității lui, foloasele sunt dublate, iar neajunsurile înjumătățite, rezultat obținut în mare parte prin Constituția României.

Alegerea Președintelui se face prin scrutin uninominal majoritar în două tururi. În primul tur de scrutin este declarat câștigător candidatul care a întrunit majoritatea absolută, adică jumătate plus unu din voturile alegătorilor înscriși în listele electorale. Dacă nici unul dintre candidați nu au întrunit această majoritate, se organizează cel de-al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți, în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur, și va fi declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, așadar o majoritate relativă. Acest al doilea tur de scrutin este un scrutin de balotaj.[1]

Într-adevăr, dacă s-ar admite și în primul tur o majoritate relativă, raportarea făcându-se la numărul voturilor exprimate și nu la acela al alegătorilor care figurează în listele electorale, s-ar putea ca, datorită unui posibil absenteism ridicat, președintele ales încă din primul tur să fie departe de a reprezenta voința întregului corp electoral, cu atât mai mult cu cât în această fază a alegerilor prezidențiale numărul candidaților este relativ ridicat și opțiunea electoratului nu este sau nu poate fi îndeajuns de clară, față de diversitatea programelor expuse de aceștia. Pe de altă parte, organizarea celui de al doilea tur de scrutin prezintă interes deosebit pentru polarizarea formațiunilor politice în funcție de numai două candidaturi, care au obținut cel mai mare număr de voturi exprimate.

Organizarea celui de-al doilea tur de scrutin, necesar după eșecul primului, atrage cel puțin două consecințe, deloc neglijabile: postularea unui președinte în calitate de reprezentant al națiunii prin majoritatea relativă a membrilor ei cu drept de a decide, ceea ce va diminua considerabil minoritatea morală a președintelui și va fi o sursă continuă de ambiguități și reticențe și a doua consecință este contrângerea corpului electoral la bipolarizare, în pofida diversității aspirațiilor și voliționilor membrilor săi.

Practica politică a dovedit însă că, în acest fel, se creează condiții pentru restrângerea eșichierului politic și formarea unor coaliții sau partide puternice, în măsură să răspundă exigențelor unei lupte politice întemeiate pe programe clare, coerente și diferențiate ca structuri obiective. De aici rezultă perspectivele alternanței la putere între forțele politice fundamental diferite și desfășurarea luptei pentru putere între factori care pot fi socotiți ca reprezentanți autentici ai principalelor curente din opinia publică. În aceste condiții interesează faptul că va fi declarat ales, în al doilea tur de scrutin,

[1] A se vedea, în acest sens, lucrările Adunării Constituante din 22 octombrie 1991, publicate în Monitorul Oficial, Partea a II-a, nr. 31 din 24 octombrie 1991, p. 23-24.

candidatul care a întrunit majoritatea voturilor exprimate. Reluarea condiției inițiale din primul tur de scrutin ar fi un nonsens pentru că nimeni nu poate asigura obligarea alegătorilor, cel puțin în sistemul nostru electoral, de a participa la vot spre a asigura realizarea condiției cerute de primul tur, existând pericolul imposibilității alegerii șefului de stat.

Controlul legalității procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmarea rezultatelor sufragiului aparțin Curții Constituționale (art. 146 lit. f și art. 82 alin. 2).

Astfel, potrivit art. 82 alin. 1 din Constituția României „rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României este validat de Curtea Constituțională".

Dispozițiile Constituționale din art. 82 alin. 1 și 2 reglementează constatarea legalității desfășurării scrutinului prezidențial și a procedurii solemne, în urma căruia noul președinte este în drept să ocupe funcția pentru care a fost ales. Textul art. 82 alin. 1 se coroborează cu cel al art. 146 lit. f, conform căruia Curtea Constituțională confirmă rezultatele sufragiului prezidențial, declarând astfel că unul din candidații la președinție a fost legal ales de către corpul electoral, pentru a exercita magistratura supremă a țării[1].

De subliniat că operațiunea de validare desfășurată de către Curtea Constituțională nu privește declararea unei persoane ca aleasă în funcția de președinte al țării, ci faptul că alegerile prezidențiale s-au desfășurat în conformitate cu legea, deci nu Curtea Constituțională proclamă pe Președinte. Ca dovadă art. 82 alin. 2 prevede că persoana care depune jurământul în fața Camerelor reunite își păstrează postura de candidat, desigur după ce alegerea a fost validată de Curte.

Cât privește forma jurământului, sunt de menționat o serie de componente, care îi dau consistență, fiind totodată, profund ancorate în litera și spiritul Constituției. Astfel, președintele se obligă în fața reprezentanților națiunii să urmărească îndeplinirea mandatului sau propășirea poporului român, precum și:

- respectarea Constituției și a legilor țării (art. 1 alin. 5);
- apărarea democrației (art. 8 alin. 1);
- apărarea suveranității, independenței, unității teritoriale a României (art. 1 alin. 1).

Jurământul se încheie cu formula religioasă („Așa să-mi ajute Dumnezeu!") votată de Adunarea Constituantă și rediscutată ulterior fără însă a se reveni asupra ei.[2] Dezbaterile care au avut loc au gravitat în jurul unor formulări, de altfel foarte diferite, existente în alte constituții.

Ținând cont că Adunarea Constituantă a respins amendamentul vizând rostirea jurământului fără formula religioasă, înseamnă că aceasta este obligatorie, indiferent de convingerile religioase ale persoanei care pronunță jurământul.

B. Vocația la mandatul de președinte

---

[1] Aceeași procedură de confirmare se regăsește în Constituția Franței, iar în Constituțiile Bulgariei, Portugaliei și Austriei, consiliul (tribunalul) constituțional soluționează contestațiile privind legalitatea alegerii președintelui. Este presupus că, în cazul respingerii contestațiilor, alegerile desfășurate sunt considerate legale, deci - implicit - are loc o validare a modului în care ele au avut loc.

[2] A se vedea, în acest sens, dezbaterile din 17 aprilie 1991 și din 22 octombrie 1991, Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 11 din 19 aprilie, p. 10 și nr. 31 din 24 octombrie 1991, p. 31 și următoarele.

Teoretic, fiecare cetăţean al ţării „poartă în raniţă bastonul prezidenţial"[1]. Practic însă, pentru a candida la funcţia de Preşedinte, trebuie îndeplinite câteva condiţii minime, de fond şi de formă.

Condiţiile de fond sunt cele prevăzute de art. 36 şi 37 din Constituţie:

a) candidatul să nu se afle într-una din situaţiile care-l împiedică să beneficieze de dreptul de vot;

b) persoana care candidează să aibă cetăţenie română;[2]

c) să aibă domiciliul în ţară;

d) să fi împlinit până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 35 ani;

e) să nu fi îndeplinit deja, de două ori, funcţia de Preşedinte;

Constituţia limitează posibilitatea unei persoane de a îndeplini funcţia de Preşedinte al României la cel mult două mandate, indiferent dacă acestea sunt sau nu succesive (art. 81 alin. 4). Este o măsură binevenită, mai cu seamă pentru a spulbera - atât cât este posibil - dubiile asupra instituţiei şi apetitul pentru prezidenţialism.

f) să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice.[3] Această ultimă condiţie nu trebuie interpretată ca fiind un cens, ci în sensul că, dacă persoana care candidează face parte dintr-o categorie arătată de art. 40 alin. 3 din Constituţie, ea trebuie să renunţe la calitatea constituită ca impediment la candidatură.[4]

Condiţiile de formă pot fi considerate următoarele:

a) depunerea candidaturii de către un partid sau de altă formaţiune politică înscrisă în alegeri;

b) declaraţia de acceptare a candidaturii;

c) în cazul candidaţilor independenţi, depunerea listei susţinătorilor, cuprinzând cel puţin numărul minim prevăzut de lege, lista autentificată de către notariatul de stat atestându-se astfel realitatea semnăturilor susţinătorilor.

Aceste condiţii sunt necesare pentru a putea fi prevenite candidaturile numeroase şi fanteziste, precum şi pericolul denaturării şi devalorizări campaniei prezidenţiale.

3.2. Exercitarea mandatului prezidenţial

Mandatul Preşedintelui României este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului (art. 83 alin. 1 din Constituţia României).

În stabilirea duratei mandatului prezidenţial ar putea exista două posibilităţi: un mandat mai lung decât al Parlamentului sau un mandat a cărui durată să fie identică cu cea a mandatului parlamentar. Optând pentru prima soluţie, s-ar fi asigurat continuitatea exercitării prerogativelor între două legislaturi. Această cerinţă şi-a găsit însă o altă

---

[1] Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1996, p. 221.

[2] Întrucât, potrivit Legii cetăţeniei orice persoană mai poate avea şi o altă cetăţenie decât cea română, s-ar putea naşte întrebarea dacă acela care are mai multe cetăţenii este îndreptăţit să candideze la funcţia de Preşedinte. Textul art. 16, alin. 3 din Constituţie nu lasă nici o îndoială asupra răspunsului negativ.

[3] Art. 40 alin. 3 din Constituţie arată că nu pot face parte din partidele politice judecătorii Curţii Constituţionale, avocatul poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.

[4] De altfel, candidatul la funcţia de preşedinte, dacă nu-şi depune candidatura ca independent, se înscrie în campania electorală în numele unui partid politic.

rezolvare: Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de președintele nou ales (art. 83 alin. 2). Dispozițiile acestui alineat dau expresia unei necesități de ordin practic, derivând din faptul că, în cazul în care mandatul ar expira automat la împlinirea a 5 ani, iar rezultatul alegerilor prezidențiale nu a fost încă validat de Curtea Constituțională, România ar fi lipsită de Președinte. Deoarece, încă în acest text se prevede că mandatul Președintelui în exercițiu se prelungește până la depunerea jurământului de către noul Președinte, acest pericol este evitat. În orice caz, organizarea alegerilor prezidențiale trebuie efectuată în așa fel încât mandatul de 5 ani nu fie depășit, în principiu, decât cu o perioadă necesară desfășurării acestor alegeri.

Soluția unui mandat cu o durată mai lungă decât cel al Camerelor ar fi fost practică acolo unde prerogativele prezidențiale fie sunt nesemnificative fie, paradoxal, ele sunt atât de importante încât Președintele devine piesa centrală în sistemul instituțional. Această soluție ar mai implica posibilitatea ca, prin schimbarea structurii politice a Parlamentului, Președintele să se afle în fața unei majorități parlamentare ostile.

Suprapunerea celor două mandate, identice ca durată, facilitează conjugarea eforturilor legislativului și executivului pentru realizarea aceluiași program de guvernare, validat de corpul electoral prin rezultatele pozitive ale sufragiului și, în cele din urmă, de Parlament prin votul de învestitură acordat Guvernului.

Din cele două aliniate ale art. 83, deja evocate, rezultă că jurământul depus în ședința comună a Camerelor Parlamentului nu semnifică numai un moment solemn. El este constitutiv de efecte juridice, conferind mandatului efectivitate. Jurământul marchează momentul exercitării noului mandat și al încetării mandatului precedent.

În partea finală a art. 83 sunt precizate singurele situații în care mandatul prezidențial poate fi prelungit peste perioada de 5 ani și anume: războiul[1] sau catastrofa,[2] ambele justificând, prin ele însele, necesitatea continuării atribuțiilor prezidențiale de către Președintele în exercițiu. Trebuie precizat că, deoarece enumerarea cazurilor de prelungire a mandatului este strict limitativă, nu există alte situații care să justifice o astfel de măsură.

Pentru a se asigura controlul Parlamentului cu privire la asemenea circumstanțe excepționale, prevederile art. 83 alin. 3 stabilesc că prelungirea mandatului va constitui obiectul unei legi organice. Așadar, gravitatea situației și necesitatea prelungirii mandatului sunt la aprecierea exclusivă a Parlamentului, fiind evitată situația ca măsura respectivă să fie de resortul Președintelui țării. Aceasta nu înseamnă că el nu o poate influența la nevoie, printr-un mesaj care să prezinte situația gravă în care se află țara și care nu îngăduie organizarea unor alegeri prezidențiale.

În legătură cu prelungirea mandatului pentru situația producerii unei catrastrofe, considerăm că este necesară o amplă documentare asupra urmărilor deosebit de grave ale împrejurării respective, pentru ca justificarea măsurii de prelungire să aibă un adevărat temei.

---

[1] „Starea de război este situația care rezultă pe plan intern și în domeniul relațiilor internaționale, din faptul că două sau mai multe state sunt în conflict armat", Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Fundației Chemarea, Iași, 1996, p. 223.

[2] Termenul catastrofă este întrebuințat în sens generic, desemnând orice eveniment tragic, cu efecte dezastruoase.

Considerăm că prin legea organică de aprobare a prelungirii mandatului, în ambele situaţii, este necesar a se preciza limita până la care are loc această prelungire:

- până la încetarea ostilităţilor,
- până la lichidarea urmărilor catastrofei,
- respectiv până la încetarea cauzelor excepţionale care au determinat luarea măsurii prevăzută de art. 83 alin. 3.

Sfârşitul mandatului prezidenţial se produce, de regulă, prin expirarea duratei acestuia. Pot însă interveni şi alte cauze care să pună capăt mandatului ceea ce numim vacanţa funcţiei. Aceste cauze sunt: demisia, demiterea din funcţie, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor, decesul.

❑ Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României

Art. 97 alin. 1 din Constituţie indică împrejurările care determină încetarea mandatului prezidenţial şi declararea vacantă a funcţiei. Acestea se pot grupa în împrejurări naturale (imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor şi decesul) şi împrejurări voluntare la iniţiativa instanţelor îndreptăţite să decidă (demiterea din funcţie) sau la iniţiativa Preşedintelui (demisia).

Constatarea existenţei împrejurărilor de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor de Preşedinte al României o face Curtea Constituţională, iar cele constatate sunt comunicate Parlamentului şi Guvernului. Demisia este un act unilateral al Preşedintelui. Astfel, şeful statului poate demisiona din cauza sănătăţii, în scopul de a ocupa o altă funcţie sau pur şi simplu pentru că este conştient de pierderea încrederii alegătorilor. El mai poate demisiona când apreciază ca iminentă suspendarea sau trimiterea sa în judecată, dar o astfel de iniţiativă antrenează pierderea imunităţii prezidenţiale, cu toate consecinţele ei. Pot exista şi alte motive, dar ceea ce este esenţial e faptul că demisia este un act conştient, propriu şi irevocabil al şefului statului, asupra căruia decide numai el, oricine ar fi cel sau cei care i-ar solicita-o.

O problemă aparent neprecizată în Constituţie este formalitatea precizării demisiei. Considerăm că Preşedintele trebuie să notifice renunţarea la funcţie în faţa Parlamentului. Această interpretare se impune prin faptul că mandatul său începe după depunerea jurământului în faţa acestui organ şi, ca atare, încetarea exercitării funcţiei, la iniţiativa sa, nu se poate constata decât tot în faţa corpurilor legiuitoare reunite.

Cât priveşte demiterea din funcţie, problema nu prezintă dificultăţi în condiţiile art. 96 (rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare de către Curtea Supremă de Justiţie pentru înaltă trădare) sau ale art. 95 alin. 3 (în urma referendumului aprobator, după suspendarea din funcţie).

O situaţie mai deosebită o prezintă imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor. Această cauză instituie o dublă condiţie, constând în imposibilitatea exercitării funcţiilor şi în caracterul ei definitiv. Referitor la prima, este de subliniat faptul că trebuie ca sub nici o formă Preşedintele să nu îşi poată îndeplini atribuţiile, fie din motiv de gravă afectare a sănătăţii sale, fie din alte motive, la fel de întemeiate. În al doilea rând, trebuie să fie exclusă posibilitatea dispariţiei acestor cauze în viitor, caracterul lor fiind absolut ireversibil. Dacă a intervenit vacantă funcţia de Preşedinte, până la organizarea şi definitivarea alegerilor, se instituie, în condiţiile art. 98 din Constituţie, interimatul funcţiei. Interimatul se instituie de asemenea când Preşedintele

este suspendat din funcție, când el se află în imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile. Imposibilitatea temporară poate deveni o imposibilitate definitivă, și atunci se declară vacanța funcției.

Dacă imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile încetează, Președintele redobândește exercițiul atribuțiilor.

Constituția precizează ea însăși cine asigură interimatul funcției de Președinte și care este statutul Președintelui interimar. Astfel, potrivit art. 98, din Constituție, interimatul se asigură de președintele Senatului sau, dacă el ar fi în imposibilitate, de președintele Camerei Deputaților.

Președintele Senatului sau după caz, cel al Camerei Deputaților, exercitând prerogativele care decurg din interimatul funcției de Președinte al României, nu-și pierde locul în respectiva Cameră, el nedevenind Președinte al României, ci îndeplinind doar temporar unele dintre atribuțiile specifice funcției prezidențiale. Alineatul final al art. 98 care statuează „atribuțiile prevăzute la art. 88-90 nu pot fi exercitate pe durata interimatului funcției prezidențiale", este destinat a limita prerogativele Președintelui care asigură înlocuirea titularului funcției, tocmai pentru că se execută un mandat de interimat, prin excelență provizoriu. Legiuitorul constituant a interzis Președintelui interimar să adreseze mesaje Parlamentului, în sensul art. 88, pornind de la ideea că acestea sunt proprii Șefului Statului aflat în această funcție în condiții normale și nu cu titlu pasager. Prin gravitatea sa, nici dizolvarea Parlamentului nu poate fi pronunțată de aceeași persoană.

Din aceleași motive ca în cazul mesajului, Președintelui interimar i se interzice accesul la referendum.

Președintele interimar, în caz de încălcare prin fapte grave a Constituției, va răspunde în aceleași condiții ca și titularul funcției prin aplicarea prevederilor art. 95 și art. 98. Președintele răspunde, deci, politic în fața electoratului, putând fi demis din funcție printr-un referendum, după ce a fost suspendat de Camera Deputaților și de Senat, în ședința comună a acestora, pentru încălcarea prevederilor Constituției. Cât privește referirea la art. 98, aceasta se datorează faptului că pe parcursul exercitării mandatului său, Președintele interimar se poate confrunta cu aceleași situații de încetare a mandatului ca și la cel titular, prevăzute în art. 98 alin. 1. Este firesc în asemenea condiții să existe dispoziții care să asigure transmiterea funcției prezidențiale către persoana care urmează la conducere, indicată în text.

Vacanta funcției prezidențiale nu trebuie să se prelungească nejustificat. De aceea, aliniatul final al art. 97 prevede că Guvernul va organiza alegeri prezidențiale în cel mult trei luni de la data intervenirii vacanței. Textul constituie o importantă precizare: alegerile vor avea loc pentru desemnarea unui nou Președinte, ceea ce exclude de la candidatură, președintele demisionar sau destituit. Motivele care stau ca bază celor două situații justifică, prin ele însele, rațiune a acestui text.

3.4. Protecția mandatului prezidențial

În timpul mandatului - arată art. 84 alin. 1 din Constituție, Președintele României nu poate fi membru al nici unui partid și nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată. Firește că incompatibilitățile sunt prin definiție interdicții la cumulul unor funcții. Ele sunt însă, mai înainte de toate, mijloacele de protecție a mandatului prezidențial, căci

scopul lor nu este pur şi simplu acela de a releva situaţia contradictorie a unor funcţii, ci de a garanta independenţa şi probitatea Preşedintelui în exercitarea funcţiei. Numai astfel îşi poate îndeplini funcţiile cu care este înzestrat şi mai ales cea de garant al Constituţiei şi de mediator între puterile statului, precum şi între stat şi societate.

În acelaşi scop, Constituţia reclamă ca indemnizaţia şi celelalte drepturi ale Preşedintelui României să fie stabilite prin lege şi, bineînţeles sub semnul transparenţei.

Cealaltă componentă a protecţiei mandatului prezidenţial o constituie imunităţile. Preşedintele României se bucură de imunitate (art. 84 alin. 2 din Constituţia României) în sensul că, în principiu, el nu răspunde juridic pentru opiniile, actele, sau faptele săvârşite în timpul exerciţiului mandatului, nici pe durata acestuia, nici ulterior. Prin acte sau fapte săvârşite în exerciţiul mandatului înţelegem formele de manifestare compatibile cu funcţia lui sau, altfel spus, făcând parte din prerogativele pe care i le conferă funcţia[1]. Dacă, dimpotrivă, ele sunt exterioare funcţiei, Preşedintele răspunde juridic potrivit regulilor dreptului comun.

Ca persoană fizică, situată în afara funcţiei prezidenţiale, Preşedintele se bucură de protecţia pe care legea o datorează şi o garantează faţă de toţi cetăţenii.

3.5. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui

• Cadrul constituţional şi natura juridică a răspunderii Preşedintelui României

Protecţia mandatului prezidenţial nu este incompatibilă cu răspunderea titularului său pentru modul cum îl exercită. Protecţia mandatului îşi găseşte justificarea numai dacă el este exercitat în scopul şi în limitele care i s-au stabilit prin Constituţie. Lipsa de răspundere ar fi un cec alb pentru executarea iresponsabilă a mandatului.[2]

Analiza regimului juridic al răspunderii Preşedintelui trebuie începută de la principiul constituţional al imunităţii sale, instituit prin art. 84, şi al imposibilităţii tragerii la răspundere juridică pentru voturile şi opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, specifică şi parlamentarilor.

Prin actele şi faptele săvârşite în exerciţiul mandatului, va trebui să înţelegem formele de activitate compatibile cu funcţia, sau, altfel spus, acele modalităţi prin care se concretizează realizarea prerogativelor constituţionale ale şefului de stat.

Va trebui astfel să facem distincţie între două categorii de acte şi fapte ale Preşedintelui: - cele prin care el îşi duce la indeplinire mandatul, caz în care se bucură de o protecţie juridică specială;

- cele prin care se exprimă ca simplu cetăţean, situaţie în care Preşedintele se bucură de acele garanţii pe care Constituţia le asigură tuturor cetăţenilor, care sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice.

Legea fundamentală a României consacră două texte exprese răspunderii şefului de stat: art. 96, care instituie răspunderea penală a Preşedintelui, sub forma punerii sub acuzare, şi art. 95 consacrat suspendării din funcţie a şefului de stat, calificată de unii autori ca răspundere politică sau administrativ-disciplinară a Preşedintelui.[3]

---

[1] În unele sisteme de drept constituţional şi de drept penal a fost stabilită ca măsură specială de protecţie a Preşedintelui o infracţiune distinctă ofensa, ca privind în exclusivitate demnitatea Şefului Statului.

[2] Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Editura Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1996.

[3] Antonie Iorgovan - Tratat, *op. cit.*, vol. I, p. 326-328.

Legiuitorul constituant român, la fel ca și legiuitorul constituant din alte țări, consacră două texte „instituției răspunderii" Președintelui României, dar această soluție tehnică nu rămâne fără consecințe în ceea ce privește natura răspunderii la care se referă fiecare text și regimul juridic aplicabil.

Astfel, din economia art. 84, denumit „Incompatibilități și imunități", pentru discuția noastră interesează numai alin. (2), care consacră imunitatea Președintelui, ca principiu „complet pe plan politic", respectiv alin. (3), care consacră o importantă excepție de la această regulă,[1] anume posibilitatea înlăturării imunității Președintelui și a punerii sale sub acuzare pentru o faptă deosebit de gravă - înalta trădare.

Art. 95 aparent se referă la o instituție distinctă ca esență de instituția răspunderii, anume la „suspendarea din funcție", în realitate, însă, reglementează tocmai răspunderea politică a Președintelui Republicii, textul nu consacră numai sancțiunea suspendării, ci și sancțiunea demiterii Președintelui prin referendum. Dacă încercăm să căutăm corespondențe în dreptul comparat, vom constata că acest text se apropie foarte mult de art. 60 alin. (6) din Constituția Austriei, care consacră, la fel ca și Constituția României, un regim semi-prezidențial atenuat. Există, după părerea noastră două deosebiri esențiale, una însemnând o soluție mai bună în textul austriac (dizolvarea de drept a Parlamentului în cazul refuzului revocării prin referendum) și alta înseamnă o soluție mai bună în textul românesc (procedura de suspendare și demitere nu se declanșează ca joc politic pur și simplu, ci numai „în cazul săvârșirii unor fapte grave" prin care Președintele a încălcat Constituția). Ambele texte se referă, însă, la răspunderea politică a Președintelui Republicii și nu la răspunderea penală, mai exact la răspunderea administrativ-disciplinară a Președintelui, ca să respectăm terminologia cu care operăm.[2]

---

[1] După cum afirmă F. Vasilescu, cel de-al doilea alineat al art. 84 reglementează, de principiu, problema răspunderii Președintelui consacrând regula generală a imunității acestuia, dar făcând trimitere și la art. 70, ce extinde imunitatea și după expirarea mandatului. „În consecință, pe plan politic, se poate vorbi de o imunitate completă a Președintelui, constând în faptul că el nu răspunde, în principiu, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin, în funcția pe care o ocupă, inclusiv pentru opiniile pe care le exprimă în aceeași ipostază" (F. Vasilescu, în op. cit. p. 192). Pe această linie de idei, autorul insistă asupra regimului de ocrotire a „funcției prezidențiale", astfel încât să fie pusă „la adăpost de orice injoncțiuni îndreptate împotriva sa". Este corectă afirmația autorului, imunitatea îl pune pe Președinte la ,adăpost de asemenea „injoncțiuni", dar nu mai putem subscrie la afirmația care urmează: „Așadar, responsabilitatea Președintelui nu poate fi angajată pentru orice fel de declarații, opinii, inițiative etc., petrecute pe timpul exercitării mandatului prezidențial, această imunitate având caracter absolut și permanent". Dacă ar fi așa, nu s-ar mai justifica suspendarea și demiterea, la care se referă art. 95, sancțiuni ce intervin pentru „fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției"; care pot fi și anumite declarații sau inițiative. În concluzie, comentarea art. 84 alin. (2) nu poate fi realizată numai prin raportare la alin. (3) al art. 84, ci și la art. 95, numai așa „intrăm" într-o consonanță logică, cea reclamată de interpretarea sistematică a Constituției.

[2] În perioada interbelică, adevărat, numai cu privire la miniștri, dar teza este valabilă și în cazul unui președinte de republică parlamentară, se vorbea despre două feluri de responsabilități: „a) o responsabilitate ale cărei condițiuni și consecințe nu sunt reglementate de lege; ea este extra-legală sau politică; b) o responsabilitate legală, care poate fi, la rândul său penală sau numai civilă" (A. Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. II, *op. cit.*, p. 126; vezi studiul de referință pentru instituția Republicii a Treia: J. Barthelemy, La mise en accusation du President de la Republique et des ministres, în Revue du Droit Public, 1918, p. 581și urm.). Desigur că se poate discuta mult asupra formulărilor, dar la începutul acestui secol, din mileniul III, trebuie să admitem că teoria răspunderii a evoluat foarte mult, cum s-a încercat a se demonstra anterior. Ca atare, tradiționala răspundere politică este, de fapt, tot o formă a răspunderii juridice, fiind o instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și a miniștrilor).

Prin urmare, putem susţine, fără teama de a greşi că, în principiu, Preşedintele României nu poate fi tras la răspundere pentru declaraţii, iniţiative etc. efectuate în exercitarea misiunilor prevăzute de art. 80 din Constituţie şi a prerogativelor recunoscute de Constituţie în îndeplinirea acestor misiuni.

Ca excepţie de la această regulă, cu un grad mai mare de extensie, mai frecventă, ne apare tradiţionala răspundere politică sau, în terminologia lucrării noastre, răspunderea administrativ-disciplinară, consacrată de art. 95; iar pentru fapte deosebit de grave sub aspect politic, ce pot dobândi şi o semnificaţie penală, este reglementată şi răspunderea penală (pentru înaltă trădare), sediul materiei fiind art. 96.

Dincolo de aceste aspecte, pentru actele sale administrative, Preşedintele, în baza art. 21 coroborat cu art. 53 din Constituţie, poate purta şi o răspundere administrativ-patrimonială, ca, orice autoritate a administraţiei publice, în condiţiile dreptului comun al contenciosului administrativ.[1]

În fine, preluând opinia citată din doctrina franceză, vom susţine şi noi că pentru faptele care nu au legătură cu misiunile şi prerogativele funcţiei de Preşedinte al României, persoana care deţine mandatul de Preşedinte va răspunde ca orice cetăţean, în condiţiile dreptului comun.[2]

Răspunderea Preşedintelui poate fi de natură exclusiv politică sau de natură juridică.

Considerăm că din coroborarea tuturor dispoziţiilor constituţionale rezultă următoarele forme de răspundere aplicabile Preşedintelui României:

- Răspunderea penală, reglementată de art. 96 din Constituţie.
- Răspunderea politică, sau administrativ disciplinară, sub forma suspendării din funcţie, prevăzută de art. 95 din prezenta lege fundamentală.
- Răspunderea administrativ patrimonială, rezultată din coroborarea art. 126 alin. (6) şi art. 52 din Constituţie, raportate la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.
- Răspunderea care îi revine în regim de drept comun, ca simplu cetăţean, şi care este fundamentată pe principiile constituţionale privind egalitatea tuturor în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări, coroborat cu acela că nimeni nu este mai presus de lege, precum şi din îndatorirea fundamentală instituită prin art. 1 alin. (5), privind respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor.

a) Regimul răspunderii politice a Preşedintelui României

O primă formă a răspunderii politice este răspunderea de fapt.

Preşedintele se expune veto-ului electoral în ipoteza candidaturii pentru un nou mandat. Mai eficace sunt alte forme de răspundere prevăzute de Constituţie: demiterea, punerea sub acuzare şi condamnarea pentru înaltă trădare. Prima este o formă de răspundere politică, cea de-a doua este o formă esenţialmente juridică.

---

[1] A se vedea A. Iorgovan, I. Vida, *Constituţionalizarea contenciosului administrativ român,* în Dreptul, nr. 5/1994, p. 3-16.

[2] De pildă, Preşedintele, ca simplu cetăţean, săvârşeşte la volanul maşinii un accident de circulaţie, avariind maşina unui alt cetăţean, se subînţelege că va răspunde, potrivit legii civile, dacă nu sunt şi consecinţe penale sau, fie şi ca ipoteză de şcoală, Preşedintele cade în pretenţii într-un proces de partaj, dacă nu se execută de bună voie, va fi executat silit, ca orice cetăţean al republicii. Este principiul egalităţii în drepturi. Prin urmare, nu trebuie confundată imunitatea, care vizează exclusiv funcţia, cu abuzul de drept al cetăţeanului, care este şi titularul unei funcţii, supusă regimului imunităţii.

Pentru a interveni demiterea Președintelui - ca sancțiune a răspunderii lui politice - trebuie ca, mai întâi, să se procedeze la suspendarea din funcție a Președintelui. Există, așadar, două etape pentru sancționarea politică a Președintelui: suspendarea din funcție și demiterea prin referendum.

În ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinară sau, în terminologia tradițională, răspunderea politică, reținem că legiuitorul constituant român, după modele consacrate, leagă procedura acesteia de inițiativa parlamentară, de poziția autorității ce exercită jurisdicția constituțională și, în final, de votul poporului. „Suspendarea din funcție nu este ea însăși o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare și obligatorie pentru eventuala sancționare a Președintelui, întrucât: Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, ci în fața corpului electoral; suspendarea din funcție poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituție".[1]

Această formă de răspundere a Președintelui României are o natură complexă, juridică și politică în egală măsură, cea juridică îmbrăcând forma suspendării din funcție, care implică Parlamentul în calitatea sa de organ suprem reprezentativ și cea politică implicând în primul rând poporul, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege pe șeful statului și de a-l demite atunci când el nu mai justifică încrederea cu care a fost învestit de electorat.

Din punctul de vedere al temeiului obiectiv, această formă de răspundere intervine atunci când Președintele a săvârșit fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției.[2]

Pentru a se ajunge la suspendarea din funcție trebuie îndeplinite câteva condiții de fond și de formă (art. 95 și art. 146, lit. f-g). Condiția de fond prevăzută de Constituție este încălcarea prevederilor ei. Aprecierea concretă a faptului de încălcare rămâne la dispoziția Parlamentului.

Condițiile de formă sunt:

a) propunerea de suspendare motivată poate fi făcută numai de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor;

b) ea trebuie adusă neîntârziat la cunoștința Președintelui;

c) asupra propunerii de suspendare se pronunță, printr-un aviz consultativ, Curtea Constituțională;

d) dezbaterea propunerii de suspendare se face în ședința comună a Camerei Deputaților și a Senatului;

e) Președintelui trebuie să i se respecte dreptul de a da explicații parlamentarilor, dacă el consideră necesar, cu privire la faptele ce i se impun;

f) propunerea de suspendare poate fi aprobată de Parlament cu cel puțin votul majorității deputaților și senatorilor.

În ceea ce privește regimul procedural aplicabil, intervenția acestei forme de răspundere implică parcurgere a următoarelor faze:

---

[1] Ion Deleanu - *op. cit.*, vol. II, pp. 345-346.

[2] Este cunoscut faptul că în vara anului 1994, un număr de 167 de parlamentari au inițiat o propunere de suspendare, în legătură cu unele declarații publice ale Președintelui în exercițiu la acea dată, prin care acesta adresase un apel judecătorilor de a nu se grăbi să judece spețele privind restituirea caselor naționalizate și să se aștepte astfel intervenția legiuitorului. Totodată, Președintele de atunci a estimat că hotărârile pronunțate nu au acoperire legală și că, în consecință, legea va trebui să reglementeze această situație.

a) Declanşarea procedurii de suspendare, realizată de o treime din numărul parlamentarilor.

Lista se depune la Secretariatul General al Camerei care este preponderent reprezentată printre iniţiatori şi care are obligaţia să o aducă şi la cunoştinţa celeilalte Camere.

b) Comunicarea în mod neîntârziat a propunerii de suspendare Preşedintelui României.

Acest lucru se impune deoarece Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele care i se impută, înţelegând, din modul în care este formulat textul, că nu este obligat să facă acest lucru.

c) Sesizarea Curţii Constituţionale, pentru ca aceasta să emită avizul consultativ prevăzut de art. 95 alin. (1) coroborat cu art. 146 lit. h) din Constituţie.

d) Discutarea propunerii de suspendare, după primirea avizului Curţii Constituţionale. Avizul va trebui să fie comunicat şi Preşedintelui, care va putea da explicaţii atât Parlamentului, cât şi Curţii Constituţionale pentru faptele care i se impută.[1]

Parlamentul votează cu majoritate absolută, în şedinţa comună a celor două Camere.

e) Consecinţele votării propunerii de suspendare constau în instaurarea stării de interimat, deci întreruperea exercitării mandatului Preşedintelui, având astfel aplicabilitate art. 98 din Constituţie.

f) Referendumul se organizează, potrivit art. 95 alin. (3), în termen de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare de către cele două Camere ale Parlamentului.

Deşi Constituantul nu face nici o precizare cu privire la subiectul de drept care are obligaţia să organizeze referendumul, înţelegem că va fi vorba despre Guvern, care are misiunea prevăzută de art. 102 alin. (1) de a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării. Concret, procedura de tragere la răspundere, pentru săvârşirea de fapte grave, prin care Preşedintele încalcă Constituţia, se declanşează de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor, ceea ce înseamnă că numai acest număr de parlamentari au dreptul să facă, în termenii Constituţiei, o „propunere de suspendare" din funcţie a Preşedintelui României.

Legiuitorul constituant nu a venit cu detalii, este o chestiune de regulament, dar se subînţelege că propunerea trebuie să fie temeinic motivată de vreme ce această treime de parlamentari estimează că este vorba de „fapte grave", prin care Preşedintele României a încălcat prevederile Constituţiei. Din modul de redactare a alin. (2) al art. 95, rezultă că treimea de parlamentari care are dreptul de a declanşa procedura tragerii la răspundere politică este raportată la totalul parlamentarilor şi nu la membrii uneia din Camere: „Propunerea de suspendare din funcţie poate fi iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui". Reiese că cei de pe listă pot să fie exclusiv senatori sau exclusiv deputaţi, cum poate să fie o listă care conţine un număr egal de deputaţi şi de senatori, ori a treia posibilitate, mai mulţi membri dintr-o Cameră şi mai putin din cealaltă; important este ca numărul lor să reprezinte cel puţin o treime din totalul membrilor Parlamentului.

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 131/27.05.1994.

Lista parlamentarilor se depune la Secretarul General al Camerei, pe care aceștia o aleg, iar data depunerii marchează, oficial, declanșarea procedurii de „punere sub acuzare" a Președintelui, în vederea suspendării. Secretarul General al Camerei sesizate are obligația de a comunica Președintelui o copie a listei și motivele sesizării. Nimic nu oprește ca această comunicare să se facă sub semnătura Președintelui Camerei la care a fost depusă propunerea de suspendare, dar ni se pare excesivă interpretarea unui autor după care aducerea la cunoștința Președintelui se face exclusiv prin „președintele adunării în care Camerele reunite au primit propunerea și înainte de dezbaterea ei".[1]

Determinarea Camerei la care se înregistrează oficial propunerea de suspendare se face, logic, după cum ponderea pe listă o au deputații sau senatorii. Oricum, Secretarul General al Camerei la care s-a înregistrat propunerea are obligația de a aduce, la fel, neîntârziat, la cunoștința celeilalte Camere, conținutul propunerii de suspendare, întrucât, competența de a dezbate și a vota această propunere aparține Camerelor reunite în ședință comună.

Operația următoare este sesizarea Curții Constituționale în vederea emiterii avizului consultativ, după cum reiese din alin. (1)al art. 95 coroborat cu art. 146 lit. h). Alergia din Adunarea Constituantă a unor parlamentari de formație juridică față de ideea înființării și apoi de modul de reglementare a atribuțiilor Curții Constituționale, a făcut ca, în final, să fie acceptat un amendament, prin care avizul [2]conform al Curții, cum a fost prevăzut în Proiectul Constituției,[3] a fost transformat în „aviz consultativ" .

Față de teoria avizului din dreptul administrativ, precum și față de conținutul Amendamentului Ninosu, cum ne vedem obligați a spune, Parlamentul are obligația de a solicita un atare aviz, dar nu este obligat să țină și seama de el.

Abia după primirea avizului Curții Constituționale se poate trece la discutarea propunerii de suspendare, conținutul avizului fiind un criteriu substanțial de referință pentru vorbitori. Forța și impactul avizului Curții, este de la sine înțeles, vor fi determinate nu numai de forța argumentelor la speță, dar și de prestigiul de care se bucură, în momentul „judecării Președintelui", Curtea Constituțională, în cadrul Parlamentului, dar și în fața opiniei publice. Dacă Curtea Constituțională își va dobândi o autoritate și un prestigiu, de netăgăduit prin deciziile și hotărârile sale, este de presupus că și avizul ce-l va da pentru suspendarea Președintelui va fi privit ca un aviz din partea unei autorități formate din profesioniști de excepție, echidistantă din punct de vedere politic. Invers, dacă judecătorii Curții vor da dovadă de „receptivitate" față de mai marii politici, inclusiv când aleg președintele Curții, atunci avizul apare ca fiind al unor „curteni" politici și nu al unei autorități autonome.

Indiferent de „rezonanța" în sferele parlamentare a avizului Curții Constituționale, numai după ce acesta a ajuns „pe masa" Parlamentului sunt create condițiile participării Președintelui la lucrările Camerelor reunite. Textul Constituției lasă la latitudinea Președintelui („Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută") prezența în fața Parlamentului, nestabilindu-i o obligație în acest sens.

---

[1] F. Vasilescu, în colectiv, *Constituția României comentată și adnotată, op. cit.*, p. 215.

[2] Amendamentul a fost propus și susținut de deputatul partidului majoritar în Constituantă, dl. Petre Ninosu.

[3] Art. 143 lit. g), care reținea următoarea atribuție a Curții Constituționale: „avizează propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României".

Din logica internă a textului rezultă că avizul Curţii Constituţionale trebuie comunicat de către aceasta şi Preşedintelui, care poate fi invitat să ofere şi anumite informaţii în faţa Curţii, înainte de formularea avizului.

Parlamentul dezbate propunerea de suspendare după procedura stabilită prin Regulamentul şedinţelor comune, iar în favoarea propunerii de suspendare trebuie să voteze majoritatea deputaţilor şi senatorilor.

În literatura de specialitate, s-a pus întrebarea de ce majoritatea parlamentarilor şi nu 2/3 dintre parlamentari ca în cazul răspunderii penale, arătându-se că explicaţia constă în natura diferită a faptelor pentru care se declanşează o formă de răspundere, sau alta.[1] Într-adevăr, răspunderea politică (sau răspunderea politico-administrativă) intervine pentru fapte generic calificate ca fiind o gravă încălcare a Constituţiei,[2] pe când răspunderea penală (sau răspunderea politico-penală) intervine nu numai pentru o simplă încălcare a Constituţiei, fie ea şi importantă ci pentru o faptă de o gravitate cu totul deosebită, care are o consacrare generică în legea penală, ducând la condamnarea definitivă a Preşedintelui, ceea ce face inutilă procedura demiterii prin referendum.

Faptele pentru care se declanşează procedura de suspendare, ca natură juridică, sunt abateri administrative, abateri de la disciplina de stat, dar efectuate de Preşedinte în exercitarea unui mandat politic şi, desigur, în virtutea unui joc al unor raţiuni politice. Tocmai de aceea, măsura suspendării, care declanşează interimatul, prin ipoteză, trebuie supusă aprobării poporului, prin referendum, Preşedintele fiind ales prin vot universal, direct. Este, de fapt, şi aplicarea principiului simetriei, specific nu numai dreptului public, dar, în multe situaţii, şi dreptului privat.

Referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează în cel mult 30 de zile de la votul Parlamentului. Alin. (3) al art. 95 nu precizează cine are obligaţia organizării referendumului, dar se subînţelege că această obligaţie revine Guvernului, care „asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice", or aici este vorba de o problemă cardinală de politică internă, ceea ce legea în vigoare prevede în mod expres.

Apoi, hotărârile de Guvern, potrivit art. 108 alin. (2) din Constituţie, se emit pentru organizarea executării legilor, între care, evident, şi legea prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. c): „organizarea şi desfăşurarea referendumului".

Referendumul este forma juridică primară de manifestare a suveranităţii naţionale, el evocă democraţia directă, cum se exprimă autorii de drept public, iar în cazul art. 95 din Constituţie apare şi ca un mijloc de soluţionare a conflictului politic dintre Parlament şi Preşedintele Republicii, ambele autorităţi legitimate de votul popular direct.

Tocmai de aceea, suntem de părere că faţă de spiritul art. 2 din Constituţie, un eventual refuz al poporului de a vota demiterea Preşedintelui echivalează cu un „vot de

---

[1] F. Vasilescu în colectiv, *Constituţia României comentată şi adnotată, op. cit.*, p. 216.

[2] Nu intră în această categorie, de pildă, participarea Preşedintelui la lucrările Guvernului, fără, invitaţia Primului-Ministru, „dar problemele care se discută sunt de mare însemnătate pentru politica ţării" sau fapta Preşedintelui de a nu consulta, evident, involuntar, toate grupurile parlamentare „înainte de dizolvarea Parlamentului (desigur dacă grupul omis este dintre cele mai puţin însemnate sub raport politic), iar părerea celorlalte a fost că această măsură, faţă de situaţia critică existentă, se impunea şi Parlamentul a fost dizolvat". (vezi A. Iorgovan, *Drept constituţional..., op. cit.*, p. 189, precum şi studiul „Spre un scrutin uninominal", în Revista Ordinea, nr. 23 (161) din 17-23 iunie 1994, p. 4, precum şi în Golgota tranziţiei, *op. cit.*, p. 120-124).

blam" la adresa Parlamentului, adică cu retragerea susținerii. Chiar dacă în Constituția noastră nu există un text expres ca în Constituția Austriei, într-o interpretare sistematică, ce are la bază structurarea principiilor edificiului constituțional (a) - principiile generale, prevăzute de Titlul I, b) - principiile comune drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzute de Cap.I din Titlul II, c) - principiile de funcționare a instituțiilor republicii și d)-principii ale diferitelor servicii publice și sectoare de activitate), vom putea susține că retragerea încrederii poporului trebuie să conducă, logic, la alegerea unui nou Parlament.

Cum ne-am pronunțat și în cazul referendumului solicitat de Președinte, potrivit art. 90 din Constituție, data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă termenul celor trei luni pentru organizarea de noi alegeri, prevăzute de art. 63 alin. (2) din Constituție. Este aici o altă consecință a principiului simetriei instituțiilor dreptului public.

Dimpotrivă, dacă poporul, la referendum, a votat pentru demiterea Președintelui, atunci intervine vacanța funcției[1], iar în termen de trei luni de la data referendumului, potrivit art. 97 alin. (2) din Constituție, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.[2]

În privința rezultatelor referendumului și a consecințelor acestor rezultate, nu poate fi vorba decât despre două variante:

- aprobarea, de către popor, ceea ce atrage demiterea Președintelui și organizarea de noi alegeri în termen de 3 luni de la data referendumului;

- respingerea propunerii, situație pe care Constituția nu o mai are în vedere. Pe fondul absenței unor reglementări exprese, în doctrină s-a exprimat teza că în acest caz avem de-a face cu o încetare a legitimității organului reprezentativ suprem, „data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă termenul celor trei luni privind organizarea de noi alegeri, prevăzute de art. 63 alin. (2) din Constituție".[3]

Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, aceasta produce două efecte:

a) instaurarea interimatului funcției de Președinte;

b) marcarea momentului de la care începe să curgă termenul de 30 de zile pentru organizarea unui referendum în vederea demiterii Președintelui. În cazul în care referen-

---

[1] Pe perioada vacanței, interimatul funcției de Președinte al României se asigură de Președintele Senatului, iar dacă acest lucru nu este posibil, de către Președintele Camerei Deputaților. Un element de noutate absolută adus de Constituția României îl reprezintă „Răspunderea președintelui interimar" (art. 98), față de care, de asemenea, se poate declanșa procedura de suspendare și demitere. Oricum, președintele interimar nu poate, potrivit art. 97 alin. (2) din Constituție, să exercite atribuțiile Președintelui României prevăzute de art. 88 (mesaje), art. 89 (dizolvarea Parlamentului) și art. 90 (referendumul). (vezi pentru dezvoltări asupra organizării și funcționării Comisiei de redactare a Proiectului de Constituție, Odiseea elaborării Constituției, *op. cit.*, p. 14-91).

[2] Se înțelege, față de logica de ansamblu a instituției Președintelui României, că se vor organiza alegeri pentru un nou mandat și nu pentru continuarea mandatului Președintelui demis. Spre deosebire de această situație, alegerile pentru un nou primar, un nou consilier, un nou parlamentar sunt alegeri pentru diferența de mandat, fiind vorba aici de mandatul instituției. La fel, în cazul vacanței unei funcții de judecător la Curtea Constituțională, la Curtea Supremă de Justiție etc., cel desemnat va deține funcția pentru diferența de mandat.

[3] Antonie Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 334.

dumul nu s-a organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării propunerii de suspendare din funcție sau atunci când deși s-a organizat în acest termen, electoratul a refuzat demiterea, încetează interimatul funcției și Președintele reia exercițiul mandatului său.

Există autori care apreciază, pornind de la procedura răspunderii politice, care implică atât Parlamentul, cât și poporul, că răspunderea politică a Președintelui cuprinde, practic două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care șeful de stat și-o asumă în condițiile art. 95 alin. (1) din Constituție, față de Camera Deputaților și Senat, și o răspundere față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui.[1]

b) Regimul răspunderii penale a Președintelui României

Președintele, la fel ca și parlamentarii sau judecătorii Curții Constituționale, se bucură de imunitate, de unde concluzia necesității unui regim special al răspunderii sale pentru fapte comise în exercitarea prerogativelor funcției, ce intră sub incidența legii penale. Menținându-se într-o notă general acceptată în dreptul public contemporan, legiuitorul constituant român reduce ideea răspunderii penale a Președintelui Republicii la ideea „punerii sub acuzare, pentru înaltă trădare".

Astfel, de la principiul potrivit căruia Președintele se bucură de imunitate, pe durata exercitării mandatului său, se admite o excepție.

Sediul materiei îl reprezintă art. 96 potrivit căruia Președintele poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare de cele două Camere ale Parlamentului, cu votul majorității de 2/3 din numărul total al parlamentarilor.

c) Natura juridică a faptei de înaltă trădare

Împărtășim calificarea faptei de înaltă trădare ca o faptă având caracter complex, politic și juridic în același timp, care nu se poate confunda cu infracțiunea de trădare din Codul penal[2], însă susținem necesitatea ca această faptă să-și găsească consacrarea într-o lege organică. Neconsacrarea juridică a faptei ar putea face loc arbitrariului politic și ar încălca principiul constituțional al legalității infracțiunii.

Conceptul de „înaltă trădare" este, fără îndoială, un concept al dreptului constituțional și al dreptului administrativ, deci al dreptului public, în sens strict, dar el are și o semnificație în dreptul penal. După cum s-a putut observa din prezentarea unor soluții ale dreptului comparat, „punerea sub acuzare pentru înaltă trădare" a Președintelui de Republică, mai peste tot, se face de către Parlament (de obicei, Camerele reunite, în ipoteza Parlamentului bicameral), fie la sesizarea altor autorități publice (de exemplu Comisarul justiției sau Consiliul de Miniștri în Finlanda), fie la sesizarea unui număr de parlamentari, nominalizat de Constituție (de exemplu 1/3 din parlamentari, în Turcia), fie printr-o inițiativă internă, reglementată procedural numai prin Regulamentul Parlamentului.

Legiuitorul constituant român s-a oprit la această din urmă soluție tehnică, textul având următoarea redactare: „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot

---

[1] Cristian Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.*, p. 228.

[2] Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris, Milano, Barcelona, Boon, 1992, p. 384.

hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii, Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare" art. 96.

Prin urmare, punerea sub acuzare este rezultatul unui vot parlamentar (în cele mai multe cazuri, dat cu o majoritate calificată și, în orice caz, niciodată sub o majoritate absolută), care, prin ipoteză, este rezultatul unei confruntări de opinii, de programe, de atitudini, de ideologii politice, putând fi și rezultatul unui simplu joc politic sau al unei răzbunări politice. În alți termeni, aprecierea unei fapte a Președintelui ca fiind sau nu înaltă trădare, spre a se decide punerea sub acuzare, este prin excelență, o apreciere politică, dar, evident, în considerațiunea unor posibile calificări sub aspectul legislației penale speciale. Nici în Codul penal francez, nici la noi nu există infracțiunea de „înaltă trădare" dar există posibilitatea constituțională de a fi acuzat Președintele republicii de înaltă trădare. De aici rezultă că sintagma „înaltă trădare" depășește sfera strictă a conceptelor juridice, ea având și o semnificație politică, situându-se, cum se exprimă M. Duverger, la granița dintre politică și drept, ea evocă o crimă politică, ce constă „în abuzul de funcție pentru o acțiune contrară Constituției și intereselor superioare ale țării".[1] Această faptă, cum se pronunță constant autorii occidentali[2], nu se confundă cu infracțiunea de trădare prezenta în codurile penale, ea are un caracter mult mai complex, fiind vorba, dacă ne putem exprima așa, de o „trădare agravată", deci ceva mai grav decât ceea ce prevede Codul penal, la infracțiunea de trădare.

Din cele de mai sus rezultă că nu orice încălcare de către Președintele Republicii a Constituției poate dobândi dimensiunea unei înalte trădări, ci numai cea „mai gravă încălcare a jurământului și intereselor poporului și țării, în exercițiul atribuțiilor prezidențiale".[3] Parlamentarii, deci, nu sunt ținuți să facă dovada săvârșirii de către Președinte a infracțiunii „X" sau „Y", aceasta este o problemă a autorității judecătorești, ei trebuie să facă dovada unei fapte politice de o gravitate extremă a Președintelui, prin care acesta s-a compromis definitiv și iremediabil aducând totodată prejudicii imense țării și națiunii române. „Judecata" parlamentarilor, cum s-a învederat deja, este o judecată politică, dar pentru argumentarea gravității extreme a faptei Președintelui, referirile la Codul penal nu numai că sunt inevitabile, dar apar ca fiind strict necesare. Numai în felul acesta deosebim acuzația de „săvârșire a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției", ce reprezintă temeiul obiectiv al declanșării procesului de tragere la răspundere politică, în baza art. 95, de acuzația calificată ca fiind înaltă trădare, ce reprezintă temeiul tragerii la răspundere penală, în baza art. 96.

Textul constituțional citat nu prevede expres, dar în baza principiului analogici dreptului [analogia cu art. 95 alin. (1) teza finală], putem susține că Președintele poate veni

---

[1] A se vedea M. Duverger, citat de G. Cornac și Fr. Luchaire, *La Constitution de la Republique Francaise,* 2e-edition, Economica, Paris, 1987, p.183. În literatura noastră, înalta trădare a fost calificată drept, „faptă infamantă supremă, care poate conduce la demiterea președintelui, fără a fi detaliată prin texte constituționale (M. Constantinescu. I. Deleanu, A Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida *Constituția României, op. cit.,* p. 194); Vezi pentru detalii cu privire la înalta trădare, M. Enache, *Modalități de exercitare a funcției de control parlamentar asupra Președintelui României,* Dreptul, nr. 1/1998. p. 7.

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu, G. Conac, Fr. Luchaire. *op. cit.,* p. 1183; C. Leclerq *op. cit.,* p. 591; P., Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel.* Mosson, Paris, Milan, Barcelona, Bonn,1992, p. 384; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* 11e edition, Montchrestien, Paris, 1991, p. 647-648.

[3] M. Constantinescu, Ion Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, în *op. cit.,* p. 193.

în Parlament să-şi formuleze apărarea pe care o consideră necesară la acuzaţia care i se aduce. Hotărârea de punere sub acuzare se adoptă în şedinţa comună a celor două Camere cu un vot calificat de 213 din totalul parlamentarilor, iar sub aspect strict juridic, ea are semnificaţia sesizării autorităţii judecătoreşti competente pentru începerea urmăririi penale.

d) Fazele procedurii constituţionale a intervenţiei răspunderii penale a şefului de stat

Constituţia nu a intrat în detalii de ordin procedural, ea s-a mulţumit să spună: „competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie, în condiţiile legii", lăsând să se înţeleagă că legea sau legile organice respective vor stabili, înainte de toate, autoritatea care va realiza urmărirea penală şi-l va pune pe Preşedinte sub acuzare, prin rechizitoriu, pentru săvârşirea unei sau unor infracţiuni, prevăzute în partea specială, a Codului penal sau în legile penale speciale. Din art. 44-45 al legii organice a Curţii Supreme de Justiţie, constatăm că această competenţă revine Parchetului General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie[1].

De vreme ce am admis că fapta de înaltă trădare are, în egală măsură, o dimensiune politică şi una juridică, vom identifica, şi în derulare a procedurii răspunderii penale a Preşedintelui, o fază politică şi o fază judiciară.

În concluzie, faţă de dispoziţiile Constituţiei, tragerea la răspundere penală, a Preşedintelui României comportă două faze:

d1) faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare (faza politică) şi

d2) faza judiciară (tehnico-juridică). Aceasta din urmă, faţă de dispoziţiile de ansamblu în vigoare, conţine trei etape:

- trimiterea în judecată de către Parchetul General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie;
- judecata în fond a Curţii Supreme de Justiţie, prin Secţia penală;
- judecata în recurs, în Secţiunile Unite ale Curţii Supreme de Justiţie.

După cum am menţionat deja, punerea sub acuzare sau, în cel mai rău caz, trimiterea în judecata penală, trebuie să interpretăm că atrag, în mod logic, suspendarea Preşedintelui din funcţie.

d1) Faza politică

---

[1] Potrivit art. 44 din Legea nr. 56/1993 a Curţii Supreme de Justiţie (publicată în M.Of. nr. 159/1993 şi republicate în M.Of., P. I. nr. 56/1999), Procurorul general participă la şedinţele Curţii în Secţii Unite, precum şi la orice complet al Curţii când consideră necesar; dacă este împiedicat să participe, el va delega pe unul dintre adjuncţii săi pentru a participa, în locul său, la aceste şedinţe. Nimic nu opreşte, în baza acestui text expres, precum şi a textelor de principiu din Codul de procedură penală, ca Procurorul general ori înlocuitorul său, să fie şi cel care susţine acuzarea în faţa Curţii Supreme de Justiţie atunci când sunt trimişi în judecată penală: senatori, deputaţi, mareşali, amirali, generali, judecătorii Curţii Constituţionale, membrii Curţii de Conturi etc. (prevăzuţi de art. 24 din Legea nr. 56/1993), respectiv Preşedintele Republicii. De altfel, în art. 45 din Legea organică a Curţii Supreme de Justiţie, se stabileşte regula de competenţă după care procurorii Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie pun concluzii la judecarea recursurilor, în interesul legii, a recursurilor în anulare *„şi a tuturor cauzelor penale (...)"*. Este de la sine înţeles că expresia toate cauzele penale include şi cauzele ce-i privesc pe demnitarii nominalizaţi de art. 24 din Lege, iar pe cale de consecinţă logică, şi pe Preşedintele Republicii. Faptul că în sfera persoanelor, reţinută de acest articol nu este inclus şi Preşedintele României, nu poate constitui decât o scăpare tehnică a legii, faţă de spiritul art. 24 din Lege, ca şi faţă de dispoziţiile exprese ale art. 84 alin. (3) din Constituţie, *„extinderea"* articolului respectiv şi la Preşedintele României, cu implicaţiile specifice în ceea ce priveşte competenţa Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie, nu poate fi pusă la îndoială.

d1.1 Declanșarea procedurii de punere sub acuzare

Prin urmare, tragerea la răspundere penală a Președintelui presupune, mai întâi, punerea sa sub acuzare, de către Parlament, pentru înaltă trădare și apoi de către Parchetul General, prin rechizitoriu, pentru săvârșirea unei anume infracțiuni. Se subînțelege că votul Parlamentului, strict procedural vorbind, nu are decât semnificația sesizării Parchetului General, el nu poate constitui vreo obligație juridică sub aspectul existenței unei fapte penale. Nu este exclus ca Parchetul General să ajungă la concluzia că acuzația de înaltă trădare nu se poate concretiza și într-o acuzație strict tehnico-juridică, de săvârșire a infracțiunii, ceea ce are ca efect scoaterea Președintelui de sub urmărirea penală. În atari ipoteze, trebuie admis, că acuzația de înaltă trădare a fost o exagerare, eventual s-ar fi justificat declanșarea procedurii răspunderii politice, în baza a art. 95 din Constituție. Nu mai puțin, Curtea Supremă de Justiție poate să ajungă, după ce a fost sesizată prin rechizitoriu, la concluzia că nu este vorba de săvârșirea unei infracțiuni, dispunând achitarea Președintelui care avea deja statut de inculpat. Numai după ce hotărârea Curții Supreme de Justiție a rămas definitivă[1] se poate spune că acuzația de înaltă trădare a avut temei, Președintele fiind demis de drept, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, dată la care intervine vacanța funcției, iar Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte, în termen de trei luni [art. 97 alin. (2) din Constituție].

Observăm o diferență între art. 95 și art. 96: în primul caz, deși este vorba de fapte mai puțin grave, votul Parlamentului are semnificația suspendării din funcție a Președintelui, pe când în cazul al doilea, votul Parlamentului nu are o atare semnificație, deși Președintele este pus sub acuzare pentru fapte mult mai grave, calificate de Constituție drept înaltă trădare. După părerea noastră, este o scăpare a legiuitorului constituant, dar, pe baza principiului analogiei dreptului și în spiritul art. 96, credem că se poate susține ideea suspendării Președintelui pe data votului Parlamentului de punere sub acuzare pertru înaltă trădare. Este de-a dreptul absurd să se susțină că pentru „abateri administrative", în sensul larg al termenului, ce stau la baza votului Parlamentului, în condițiile art. 95, intervine suspendarea din funcție, dar pentru „fapte penale" această măsură nu poate intervenii ceea ce duce la situația de neacceptat ca țara, la un moment dat, să aibă un Președinte care, din punct de vedere al procedurii penale are calitatea de inculpat, putând fi reținut sau arestat, ca orice inculpat. Nu este de conceput ca Președintele Republicii în funcțiune să fie trimis în judecată prin rechizitoriu procuraturii, el va fi trimis în judecată ca Președinte suspendat din funcție, prerogativele funcției de Președinte al României fiind preluate de Președintele Senatului potrivit art. 98 din Constituție.

Pentru interpretarea de mai sus pledează și soluția consacrată de art. 109 alin. (2) în cazul tragerii la răspundere penală a membrilor Guvernului: „Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție"; mai mult, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție, dacă una din autoritățile competente a cerut urmărirea penală.

Se poate susține, evident, și teza suspendării Președintelui României, pe data trimiterii lui în judecată penală, prin rechizitoriul Procuraturii, dar sub nici o formă nu

[1] Față de modul în care este redactată Legea nr. 56/1993 a Curții Supreme de Justiție, suntem de părere că vor fi două grade de jurisdicție, judecata în prima instanță se va face în condițiile art. 24 lit. h), iar judecata în recurs se va face în condițiile art. 25 din Lege, adică în fața Secțiilor Unite.

putem fi de acord cu ideea că, o dată declanşată procedura tragerii sale la răspundere penală pentru înaltă trădare, în condiţiile art. 96, nu intervine suspendarea din funcţie. Potrivit Regulamentului şedinţelor comune ale celor două Camere „procedura de punere sub acuzare a Preşedintelui României se declanşează pe baza unei cereri semnate de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor".

Acelaşi text din Regulament impune ca solicitarea să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate Preşedintelui şi încadrarea lor juridică.

Cererea se depune la Birourile permanente ale fiecărei Camere, cărora le revine obligaţia de a informa neîntârziat pe Preşedinte despre cererea de punere sub acuzare.

În şedinţa în care se face propunerea se procedează la constituirea unei comisii care are misiunea să cerceteze temeinicia faptelor de care este acuzat şeful statului. Această comisie prezintă un raport în şedinţa comună a celor două Camere, în care urmează să fie votată punerea sub acuzare.

Votarea cererii de punere sub acuzare

Potrivit art. 96 din Constituţie, punerea sub acuzare a Preşedintelui României poate fi hotărâtă de 2/3 din numărul total al parlamentarilor. Votarea se face prin vot secret.

Votarea acesteia impune întrunirea Parlamentului în şedinţă comună, la fel ca şi în cazul în care se decide suspendarea din funcţie a Preşedintelui. Dacă se întruneşte majoritatea necesară, Parlamentul urmează să sesizeze Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, declanşându-se astfel cea de-a doua fază a acestei forme de răspundere.

d2) Faza judiciară

Şi această fază, la rândul ei, se identifică prin mai multe etape procedurale:

- primirea sesizării formulate de Parlament;

În ceea ce priveşte competenţa Parchetului General, după ce a fost sesizat de Parlament, ne raliem opiniei potrivit căreia Parchetul este liber ca, în urma propriilor cercetări, să stabilească dacă fapta primeşte încadrarea juridică a înaltei trădări, şi atunci să întocmească rechizitoriul de trimitere în judecată, sau nu întruneşte un asemenea caracter, şi atunci va hotărî scoaterea de sub urmărire penală a preşedintelui.

- judecarea Preşedintelui, de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, această etapă putând avea, la rândul ei, două etape:

- judecata în fond, de către Secţia Penală a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie;

- judecata în recurs, de către Secţiile Reunite ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Potrivit Regulamentului şedinţelor comune ale celor două Camere, Preşedintelui îi este recunoscut dreptul de a se apăra pe tot parcursul procedurii de punere sub acuzare, în cele două faze ale sale, politică şi penală;

- demiterea Preşedintelui, ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de condamnare.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie poate ajunge, în urma judecării definitive a Preşedintelui, la două concluzii:

- că Preşedintele este vinovat, situaţie în care data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti echivalează cu demiterea Preşedintelui. Constituţia prevede că „Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare".

- că Preşedintele este nevinovat, ceea ce atrage achitarea Preşedintelui.

Ca orice alt cetățean, Președintele se bucură, în cursul derulării procedurii, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, de prezumția de nevinovăție[1].

În concluzie:

- fapta de înaltă trădare se situează în afara Codului penal actual și, deocamdată, ea contravine principiului legalității incriminării și pedepsei;
- deși fapta este esențialmente penală, ea incumbă și ideea răspunderii politice a Președintelui;
- prin punerea sub acuzare, Parlamentul nu clarifică fapta ca infracțiune și nici nu decide asupra vinovăției, ci doar le afirmă;
- hotărârea Parlamentului de punere sub acuzare se transmite procurorului general pentru ca acesta, potrivit legii, să sesizeze Curtea Supremă de Justiție cu judecarea cauzei;
- până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, Președintele se află sub beneficiul prezumției de nevinovăție;
- în condițiile actualei legislații, Curtea Supremă de Justiție se află în ipostaze contradictorii inadmisibile: ea ar urma să califice fapta de înaltă trădare, să-i prevadă limitele speciale de pedeapsă și apoi să decidă eventuala condamnare și condițiile exercitării căii de atac.

Subsecțiunea 4
Atribuțiile președintelui

4.1. Clasificarea atribuțiilor

În literatura de specialitate există mai multe criterii de clasificare a atribuțiilor Președintelui[2]. Unii autori le clasifică în funcție de regimul lor juridic, identificând atribuții pentru exercitarea cărora Președintele cooperează cu alte autorități publice și atribuții pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită concursul altor autorități publice.[3]

Clasificarea atribuțiilor Președintelui României

1) Din punct de vedere al funcțiilor (sarcinilor), distingem cele trei mari categorii:

a) atribuții specifice șefului de stat (pe plan intern și pe plan extern); b) atribuții de realizare a funcției de șef al executivului;

c) atribuții de apărare a Constituției și de asigurare a bunei funcționări a autorităților publice.[4]

2) Din punct de vedere al subiectelor față de care se exercită, distingem:

---

[1] Ion Deleanu, *op. cit.* vol. II, p. 384.

[2] Cu privire la unele dintre aceste criterii, a se vedea Cristian Ionescu, *Regimul politic în România,* Editura All Beck, București, 2002, p. 234-236.

[3] Cristian Ionescu, *op. cit.*, p. 234.

[4] La cele menționate deja, se mai pot adăuga: sesizarea Curții Constituționale, înainte de promulgarea unei legi, atunci când apreciază că o dispoziție a acesteia este neconstituțională; solicitarea Parlamentului să reexamineze o lege; adresarea de mesaje Parlamentului; consultarea populară prin referendum etc. A se vedea, pentru mai multe detalii, Genoveva Vrabie, *Rolul și funcțiile Președintelui României,* în Revista de Drept public, nr. 2/1995, p. 69-75, precum și Maria Vesmaș, *Rolul și locul Președintelui României în sistemul autorităților publice ale statului român,* în Revista de Drept public, nr. 1/1998, p. 69-73.

a) atribuţii exercitate în raporturile cu Parlamentul (adresare de mesaje, dizolvarea Parlamentului, convocarea Parlamentului în sesiune, promulgarea legii);

b) atribuţii exercitate în raporturile cu Guvernul (desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru, numirea Guvernului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament, remanierea guvernamentală, consultarea Guvernului, participarea la şedinţele Guvernului);

c) atribuţii exercitate în raport cu alte autorităţi ale administraţiei publice, în realizarea unor servicii publice naţionale (în domeniul apărării, în domeniul relaţiilor externe etc.);[1]

d) atribuţii în raporturile cu „puterea judecătorească" (numirea judecătorilor şi procurorilor, acordarea graţierii individuale);

e) atribuţii în raporturile cu Curtea Constituţională (numirea unor judecători, sesizarea Curţii);

f) atribuţii în raporturile cu poporul (referendumul).[2]

3) Din punct de vedere al frecvenţei, deosebim două mari, categorii:

a) atribuţii obişnuite, curente activităţii de stat (marea majoritate) şi

b) atribuţii în situaţii ieşite din comun (declararea mobilizării, declararea stării de urgenţă, declararea stării de asediu etc.).

4) Din punct de vedere al procedurii, reţinem, de asemenea, două mari categorii:

a) atribuţii care se exercită fără condiţionări şi restricţii (de exemplu acordarea graţierii individuale) şi

b) atribuţii care sunt condiţionate de termene de propuneri ale Guvernului, de informarea, avizul sau aprobarea Parlamentului (majoritatea covârşitoare).

5) Din punct, de vedere al formelor tehnico-juridice prin care se realizează, reţinem trei mari categorii:

a) atribuţii care se realizează prin decrete (în majoritatea lor contrasemnate de primul-ministru);

b) atribuţii care se realizează prin operaţiuni administrative (de exemplu semnarea, în numele României, a tratatelor internaţionale, primirea unor scrisori de acreditare etc.) şi

---

[1] În această sferă intră şi atribuţia, de a numi în funcţii din administraţia publică, precum şi atribuţiile în situaţii excepţionale (starea de urgenţă, starea de asediu), deoarece şi în aceste din urmă ipoteze se prestează tot un serviciu public, prevăzut de lege.

[2] Constituţia României prevede un referendum facultativ, în art. 90, care este la latitudinea Preşedintelui: „Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional" şi un referendum obligatoriu, în cazul revizuirii Constituţiei (art. 147 alin. (3)). Acesta din urmă, din modul în care este redactat textul: „Revizuirea este definitivă, după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire", se organizează de către Guvern, în baza regulilor stabilite prin lege organică. Dispoziţiile alin. (3) al art. 147 trebuie coroborate cu dispoziţiile art. 72 alin. (3) lit. c), care includ „organizarea şi desfăşurarea referendumului" în sfera materiilor rezervate legii organice. De vreme ce legiuitorul nu distinge, rezultă că poate fi o singură lege pentru ambele categorii de referendumuri sau câte o lege pentru fiecare categorie, cum nimic nu opreşte ca în legea privind procedura referendumului să se reglementeze şi alte aspecte, cum ar fi procedura iniţiativei populare, atât în materie legislativă (cele 250.000 de semnături), cât şi în materia revizuirii Constituţiei (cele 500.000 de semnături). Concret, s-au adoptat două legi:

Legea privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni, Legea nr. 189/1999; Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, Legea nr. 3/2000. Ambele legi conţin şi aspecte ce privesc Constituţia.

c) atribuții care se realizează prin acte exclusiv politice (de exemplu mesajul; declarația).

• Atribuții realizate în raporturile cu Parlamentul

La această primă categorie, identificăm următoarele atribuții:

a) Adresarea de mesaje Parlamentului, justificare și conținut

Sediul materiei este art. 88 din Constituție, care, într-o formulă concisă, recunoaște dreptul Președintelui de a adresa mesaje Parlamentului, cu privire la principalele probleme politice ale națiunii.

Articolul 98 alin. (2) interzice președintelui interimar să exercite mai multe atribuții, printre care și pe aceea de a adresa mesaje Parlamentului.

Din punctul de vedere al semnificației sale, mesajul reprezintă un mijloc de legătură între două autorități publice, unul dintre șefii executivului și organul reprezentativ suprem al poporului român.

Din punctul de vedere al conținutului său, sfera problemelor discutate cu ocazia mesajului este lăsată la deplina latitudine a Președintelui.

Din punctul de vedere al regimului juridic, el reprezintă un act juridic exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu îmbracă forma unui decret, și care intră în categoria actelor politice ale șefului de stat.

Din punctul de vedere al efectelor juridice, mesajul nu atrage efectele juridice ale unui decret, singura consecință pe care o determină fiind, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) „întrunirea Camerelor în ședință pentru a-l primi".

Nu este obligatorie și dezbaterea mesajului, după cum a decis Curtea Constituțională în Decizia nr. 87/1994.[1]

Un alt regim juridic va avea mesajul prevăzut de art. 92 alin. (3), prin care Președintele aduce la cunoștința Parlamentului măsurile luate cu ocazia respingerii unei agresiuni armate, astfel:

- Camerele vor fi obligate să se întrunească nu doar ca să primească mesajul, ci ca să-l și dezbată;
- Președintele va participa la dezbatere;
- mesajul se concretizează într-un decret contrasemnat de primul-ministru, el având deci o natură complexă, politică și juridică, în același timp.

Președintele României, cum s-a menționat deja, este și unul din șefii „puterii executive", ceea ce, logic, conduce la necesitatea unor legături instituționalizate a acestuia cu Parlamentul, în calitatea sa de putere legiuitoare sau de autoritate reprezentativă supremă a poporului român, care exercită controlul asupra Guvernului și administrației publice. În baza sistemului nostru constituțional, nu putem vorbi despre raporturi de subordonare între Președinte și Guvern și nici despre organe ale administrației ministeriale aflate în raporturi de subordonare, în sensul strict al termenului, față de Președinte, ceea ce nu înseamnă că Președintelui îi poate fi indiferentă activitatea Guvernului și a celorlalte autorități ale administrației publice. Dacă Președintele apreciază că anumite aspecte legate de îmbunătățirea activității Guvernului, a ministerelor sau a unor autorități ale administrației locale țin de procesul legislativ sau de

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 29/14.10.1994.

controlul parlamentar, este firesc să aibă „un canal" de comunicare cu Parlamentul, adică să aibă posibilitatea de a transmite un mesaj Parlamentului. Preşedintele are şi sarcini de reprezentare a statului român, precum şi sarcina de garant al Constituţiei, fiind, prin forţa împrejurărilor, unul dintre „barometrii" politici ai naţiunii, iar, pe de altă parte, el nu poate legifera; în plus, multe din atribuţiile sale sunt condiţionate fie de o consultare a Parlamentului, fie de o aprobare ulterioară a acestuia. Tocmai de aceea, apare ca fiind necesară şi normală posibilitatea constituţională de a-şi face cunoscute, Parlamentului opiniile sale cu privire la problemele naţiunii, de unde instituţia mesajului. Textul în discuţie are următoarea redactare: „Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii"(art. 88).

Faţă de modul de redactare şi faţă de aspectele cunoscute în dreptul comparat, se impun câteva precizări:

a) sfera problemelor care pot forma obiectul mesajului adresat Parlamentului este relativ determinată, rămânând la latitudinea Preşedintelui[1] să cântărească ce anume reprezintă „principalele probleme politice ale naţiunii", dar se subînţelege că acestea trebuie să fie şi de competenţa Parlamentului, adică să vizeze procesul de legiferare sau, după caz, controlul parlamentar asupra Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice;

b) forma prin care Preşedintele adresează mesajul, de vreme ce legiuitorul constituant nu o spune în mod expres, rămâne, de asemenea, la latitudinea Preşedintelui, putând exista trei mari situaţii:

a) prezentare directă de Preşedinte;

b) citirea mesajului de un „trimis prezidenţial" (de exemplu un consilier) şi

c) trimiterea mesajului sub forma unei scrisori publice.

Dreptului de mesaj al Preşedintelui îi corespunde, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituţie, obligaţia Camerelor, întrunite în şedinţă comună, de a primi mesajul. După cum se reţine în Decizia nr. 87/1994 a Curţii Constituţionale, potrivit art. 100 din Constituţie, numai decretele preşedintelui se contrasemnează, de unde rezultă că mesajul constituie un act exclusiv şi unilateral al Preşedintelui, care nu produce efectele juridice ale unui decret, întrucât singura consecinţă prevăzută de art. 65 alin. 2 lit. (a) din Constituţie este obligaţia Camerelor de a se întruni, în şedinţă comună, şi de a-l primi. Tocmai de aceea, am identificat o categorie de atribuţii ale Preşedintelui Republicii şi din punct de vedere al formelor (instrumentelor) tehnico-juridice prin care se realizează.

Organizarea dezbaterii mesajului cu participarea Preşedintelui, cum s-a cerut de către opoziţia din 1994, implica, logic, posibilitatea ca mesajul să fie respins, total sau parţial, fapt ce vine în contradicţie cu prevederea art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituţie, care se referă, în mod expres, la convocarea Camerelor în şedinţă comună pentru „primirea mesajului Preşedintelui României", ceea ce se menţionează şi în Decizia nr. 87/1994 a Curţii Constituţionale. Pe această linie de idei, instanţa de contencios constituţional a reţinut: „Preşedintele, ca principiu, nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece ar însemna să-şi angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziţiei sale constituţionale, de reprezentant al naţiunii şi l-ar situa într-o situaţie

[1] Este vorba de Preşedintele ales şi nu de Preşedintele interimar, care, potrivit art. 97 din Constituţie, nu poate exercita această atribuţie, ca şi pe cea de dizolvare a Parlamentului, respectiv pe cea de organizare a referendumului.

similară cu aceea a Guvernului care, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, răspunde politic în fața Parlamentului".

Pe de altă parte, este de menționat că și atunci când Parlamentul discută propunerea de suspendare a Președintelui, acesta nu are obligația de a participa la dezbateri. În art. 95 alin. (1), se arată doar că „Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută". Apoi, nu trebuie omis și faptul că Președintele nu participă nici la dezbaterile parlamentare legate de cererea de reexaminare, formulată în temeiul art. 77 din Constituție. Este pur și simplu absurd să se susțină că, în ipotezele prevăzute de art. 77 și 95 alin. (1), Președintele nu participă la dezbaterea parlamentară, dar trebuie să participe atunci când adresează Parlamentului un mesaj, care pleacă de la prezumția că este necesar chiar pentru clarificarea strategiilor și priorităților politice din viața parlamentară. Altfel, mesajul devine un instrument pur formal, protocolar. Este o constantă a dreptului public caracterul de act unilateral al mesajului șefului de stat, dar nu mai puțin el evocă și ideea de colaborare dintre executiv și legislativ, într-un sistem democratic, pentru rezolvarea „principalelor probleme politice ale națiunii". Logic, ideea de colaborare presupune o anumită relevanță politică a mesajului, el însemnând o atenționare oficială a Parlamentului asupra unor probleme politice majore ale națiunii, un motiv de reflecție și de meditație pentru forțele politice parlamentare. Pentru realizarea acestor misiuni, nu este necesar ca prezentarea mesajului să fie urmată de dezbateri parlamentare,cu participarea Președintelui.

Toate acestea nu pot duce, însă, la concluzia că problemele prevăzute în mesaj nu ar putea face obiectul unei dezbateri, după „primirea lui de către Camere, ca o problemă separată". „Nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului român, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul pe care l-a primit și chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri", cum se reține în decizia citată a Curții Constituționale. Se poate spune că abia acest lucru trebuie să se întâmple, dar este, însă, un alt aspect, ulterior și subsecvent primirii mesajului, fără participarea Președintelui. Dacă dezbaterea are loc, atunci trebuie admis că se desfășoară pe unica răspundere politică a participanților la dezbaterea respectivă, întrucât dezbaterea nu mai constituie expresia unei obligații constituționale a Parlamentului, aceea a primirii mesajului, prevăzută de art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, ci rezolvarea, prin mijloace parlamentare, a unor probleme politice ale națiunii, cuprinse în mesaj. Cu alte cuvinte, legiuitorul constituant face distincție între mesaj ca atare, asociat cu obligația Parlamentului de a-l primi și problemele cuprinse în mesaj, care se dezbat numai dacă Parlamentul estimează și nu pentru că el ar avea o obligație constituțională în acest sens. Obligația constituțională a Parlamentului este legiferarea, iar această obligație există indiferent dacă Președintele Republicii îi adresează sau nu mesaje. Apoi, într-o interpretare strict gramaticală, „a primi", așa cum prevede art. 65, alin. (2) lit. a) din Constituție, nu poate fi confundat cu „a respinge", de unde ideea că dezbaterea parlamentară asupra problemelor mesajului ar putea urmări exclusiv exprimarea atitudinii și, după caz, adoptarea unei decizii politice, fapt care, prin definiție, nu implică prezența și, cu atât mai puțin, acțiunea politică a Președintelui în Parlament.

Alta este situația mesajului prezentat Parlamentului în condițiile art. 92. alin. (3) referitor la aducerea la cunoștința Parlamentului a măsurilor luate pentru respingerea unei agresiuni, cum a reținut și Curtea Constituțională în decizia citată. „În această situație,

ţinând seama de atribuţiile constituţionale ale Parlamentului prevăzute la art. 65 alin. (2) lit. c) şi lit. d) din Constituţie şi de faptul că mesajul are ca obiect o decizie adoptată, concretizată într-un decret prezidenţial, ce trebuie contrasemnat de primul-ministru, prezentarea şi dezbaterea acestuia nu pot fi decât concomitente, aşa cum se prevede la art. 7 alin. (2) din Regulament".

În consecinţă, Curtea Constituţională a decis că prevederea de la art. 7 alin. (1) din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, referitoare la obligativitatea dezbaterii mesajelor prezentate de Preşedintele României, este neconstituţională când este vorba de un mesaj adresat în baza art. 88 din Constituţie.

b) Convocarea şi dizolvarea Parlamentului

Sediul materiei este reprezentat de art. 66 alin. (3) şi art. 66 alin. (2). Articolul 66 alin. (3) reglementează convocarea, de către Preşedinte, a Parlamentului nou ales, în cel mult 20 de zile de la alegeri. Articolul 66 alin. (2) vizează întrunirea în sesiuni extraordinare a Parlamentului, la cererea Preşedintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puţin o treime din numărul parlamentarilor.

Dreptul de a cere convocarea aparţine celor doi preşedinţi ai Camerelor.

Ca regulă, în regimul parlamentar şi semi-prezidenţial, şeful statului este cel care convoacă şi, corespunzător, „concediază" Parlamentul, sau, după caz, convocând sesiunea, declarând sesiunea închisă, în unele cazuri pe baza unei hotărâri proprii, fără alte consultări (de exemplu art. 19 alin. 2 din Constituţia Danemarcei, art. 28 alin. 3 din Constituţia Austriei). De aici şi dreptul şefului de stat de a dizolva Parlamentul, de cele mai multe ori după o simplă consultare a preşedinţilor Camerelor şi a primului-ministru. Aceste soluţii se regăseau şi în art. 90 din Constituţia României din 1923, care, în privinţa convocării, conţinea următoarele: „La 15 octombrie a fiecărui an, Adunarea deputaţilor şi Senatul se întrunesc fără convocare, dacă Regele nu le-a convocat mai înainte", iar cu privire la închiderea sesiunii, conţinea un text ce nu mai îngăduie nici un comentariu: „Regele pronunţă închiderea sesiunii".[1]

Din motive care ţin de pionieratul democraţiei, după jumătate de secol de regimuri totalitare, în Adunarea Constituantă nu s-au putut impune asemenea „reguli clasice", iar textele impuse cu privire la dizolvare au consecinţe negative evidente în viaţa parlamentară.[2]

În ceea ce priveşte convocarea Parlamentului, Preşedintele României poate interveni doar în două situaţii, reglementate de art. 63 alin. (3) şi art. 66 alin. (2) din Constituţie. Prima situaţie se referă la convocarea Parlamentului rezultat din alegeri,

---

[1] În legătură cu dizolvarea, după ce se stabilea dreptul suveran al Regelui de a „dizolva ambele Adunări deodată sau numai una din ele", se preciza că „actul de dizolvare trebuie să conţină convocarea alegerilor până în două luni de zile şi a Adunărilor până în trei luni" [alin. (7)].

[2] Primul Parlament, ales în baza Constituţiei din 1991, a excelat prin discuţii interminabile, prin comisii de anchetă fără rost etc. şi, corespunzător, printr-o foarte scăzută eficienţă sub aspectul legiferării, cu efecte negative greu de calculat în ceea ce priveşte reforma economică şi legislativă. Al doilea a dezvoltat această practică, a delegării legislative, „legiferarea" fiind preluată de Guvern prin ordonanţe.

Este evident că la aceste situaţii a contribuit şi soluţia art. 89, care îi face pe parlamentari aproape inamovibili pe perioada mandatului. Altfel ar fi reacţionat parlamentarii, iar procesul de maturizare a grupurilor parlamentare ar fi evoluat mult mai rapid dacă şeful statului ar fi avut dreptul să dizolve Parlamentul, fie şi numai pentru faptul că Parlamentul nu putea sau nu dorea să legifereze. Ce poate fi mai important în viaţa parlamentară decât legiferarea, nu vorbim de, „putere legislativă"? (A se vedea şi eseul „Greva parlamentară şi dizolvarea Parlamentului", în Revista Ordinea, nr. 37/28 octombrie-3 noiembrie 1994, p. 4, 12; respectiv Golgota tranziţiei, *op.cit.*, p. 87-9.2).

operație pe care Președintele trebuie să o facă în cel mult 20 de zile de la data desfășurării alegerilor. Potrivit art. 66 alin. (1), Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an,[1] prima începe în luna februarie și poate ține până la sfârșitul lunii iunie, iar a doua începe în luna septembrie și nu „poate depăși sfârșitul lunii decembrie" ceea ce face ca Președintele să convoace noul Parlament în sesiune ordinară sau, după caz, în sesiune extraordinară, după cum împlinirea termenului de 20 de zile (mai exact data convocării) cade în perioada sesiunii sau a vacanței parlamentare.

A doua situație privește dreptul Președintelui României de a cere convocarea unei sesiuni extraordinare a Parlamentului în funcțiune, drept pe care îl mai au alte două subiecte: biroul permanent al fiecărei Camere și cel puțin o treime din numărul membrilor unei Camere.

Dreptul de a cere convocarea nu trebuie confundat cu dreptul propriu-zis de convocare care, potrivit alin. (3) al art. 66, aparține președinților celor două Camere, dar nici nu se poate spune că nu obligă la convocare. La această concluzie ajungem printr-o interpretare sistematică a art. 66, care, în alin. (1), se referă la sesiunile extraordinare, arătând cine le poate cere, iar în alin. (3) dispune, deci, pentru ambele categorii de sesiuni: „Convocarea Camerelor se face de președinții acestora". Coroborând alin. (1) cu alin. (3), vom constata că pentru sesiunea ordinară președintele unei Camere practic „ia decizia" convocării, stabilind data și ora, iar din coroborarea alin. (2) cu alin. (3) reiese că pentru sesiunea extraordinară președintele unei Camere este doar în situația celui care „execută decizia" convocării, care aparține fie Președintelui României, fie biroului unei Camere, fie unei treimi din membrii unei Camere.

Din interpretarea sistematică a Constituției rezultă că regula o reprezintă formularea de către Președintele României a unei cereri pentru convocarea ambelor Camere, dar motive speciale pot îndreptăți și cererea Președintelui de convocare numai a unei Camere.[2]

În conformitate cu art. 89 din Constituția României, Președintelui îi este recunoscut dreptul de a dizolva Parlamentul, care este supus unor condiții speciale, și anume:

- consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare;

---

[1] Ioan Vida arată că „în virtutea poziției egale a celor două Camere, sesiunea uneia nu poate diferi în timp față de cea a celeilalte. Ca urmare, cele două Camere ale Parlamentului trebuie să cadă de acord asupra duratei sesiunii parlamentare" (I. Vida, în Constituția României, comentată și adnotată, *op. cit.*, p. 152). Alta este judecata în cazul sesiunii extraordinare, când este posibil ca biroul permanent al unei Camere, ori cel puțin o treime din numărul membrilor acesteia să determine exclusiv convocarea acelei Camere, ceea ce s-a și întâmplat în practica Camerei Deputaților, în anul 1993. Nu mai puțin, când ordinea de zi ce motivează cererea de convocare presupune dezbaterea unor proiecte legislative urgente sau rezolvarea altor probleme, de competența Parlamentului bicameral al țării, cei doi președinți de Cameră trebuie să se pună de acord și să fie convocate ambele Camere, altfel instituția ședinței extraordinare devine o formă fără fond. De aici rezultă că subiectele care au dreptul să ceară convocarea sesiunii extraordinare (Președintele României, biroul permanent al unei Camere, o treime din numărul membrilor unei Camere), trebuie să-și precizeze expres în cerere opțiunea în sensul convocării ambelor Camere sau numai a unei Camere. Nimic nu oprește, spunem noi, ca Președintele României să solicite convocarea numai a Camerei Deputaților, de exemplu dacă apreciază că aceasta are mari restanțe față de Senat în ceea ce privește dezbaterea proiectelor de legi.

[2] Biroul permanent al unei Camere ori cel puțin o treime din numărul membrilor unei Camere, logic, nu pot „cere" decât convocarea Camerei respective, dar nimic nu oprește realizarea unei înțelegeri politice între convocarea ambelor Camere în sesiune extraordinară, mai ales când este vorba de un Guvern monocolor, așa cum s-a întâmplat în sesiunea extraordinară dintre 27-31 august 2001.

- condiţiile în care poate fi cerută dizolvarea sunt reprezentate de neacordarea votului de învestitură în termen de 60 de zile de la prima solicitare, coroborată cu respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură;

- în cursul unui an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o dată;

- este interzisă dizolvarea Parlamentului în timpul stării de asediu ori a celei de urgenţă ori în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui.

Exercitarea acestui drept este o facultate şi nu o obligaţie pentru Preşedinte.[1]

Soluţia dizolvării Parlamentului, cum s-a menţionat mai sus, nu poate interveni decât în caz de criză guvernamentală gravă, cerându-se întrunite trei condiţii fundamentale:

a) să existe cel puţin două solicitări privitoare la acordarea votului de învestitură;

b) să fi trecut mai mult de 60 de zile de la data primei cereri şi de a se acorda votul de învestitură şi

c) să fi fost consultaţi preşedinţii celor două Camere şi liderii grupurilor parlamentare. La acestea se mai adaugă alte condiţii speciale, care trebuie ori nu a fi îndeplinite, după caz:

1) să fie vorba de prima dizolvare dintr-un an;

2) să nu fie vorba de ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui României;

3) să nu fie vorba de stare de asediu sau stare de urgenţă.

c) Promulgarea legii

Potrivit art. 77 din Constituţie[2] Preşedintele îndeplineşte această funcţie ancestrală[3], specifică fiecărui şef de stat, indiferent de forma de guvernământ sau de regimul politic, aceea de a învesti legea cu formulă executorie.[4] Preşedintele dispune şi publicarea legii în Monitorul Oficial.[5]

Termenul pus la dispoziţia Preşedintelui pentru a promulga legea este de 20 de zile de la primirea legii spre promulgare.

Prin excepţie, termenul se reduce la jumătate, respectiv 10 zile, atunci când Preşedintele, înainte de promulgarea legii, urmăreşte să înfrângă acest termen, opunându-se promulgării.

Modalităţile prin care Preşedintele se opune promulgării legii sunt:

- prin exercitarea dreptului de a sesiza Curtea Constituţională, atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neconstituţionalitate;

- prin trimiterea legii spre reexaminare de către Parlament, atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neoportunitate politică[6]. Precizăm că Preşedintele poate cere o singură dată reexaminarea legii de către Parlament.

După scurgerea termenelor precizate mai sus, intervine caracterul obligatoriu al promulgării.

---

[1] Ioan Vida - *op. cit.*, p. 51.

[2] Precizăm că acest articol este plasat în Capitolul 1 al Titlului III; consacrat autorităţilor publice.

[3] Despre semnificaţia actului de promulgare a legii de către Preşedinte, a se vedea şi Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu - *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura All Beck, Bucureşti, 2003, vol. II, p. 55.

[4] Ioan Vida în Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *op. cit.*, pag. 177.

[5] Idem.

[6] Pentru dezvoltarea acestei probleme, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. 1, ed. 4, p. 305-308, Tudor Drăganu - *op. cit.*, p. 121-125.

Una din constantele dreptului public contemporan o reprezintă recunoașterea pentru șeful de stat a dreptului de a promulga legile adoptate de Parlament, adică de învestire a legii cu formulă executorie.[1] În marea majoritate a țărilor, operațiunea de promulgare implică și „dezlegarea" dată de șeful de stat pentru publicarea legii, întrucât mai peste tot șeful statului are și dreptul de a refuza promulgarea, solicitând reexaminarea legii de către Parlament sau blocând, pur și simplu, legea (exercitarea dreptului de veto), după caz. Reglementările sunt relativ diferite, în funcție de regimul politic consacrat de Constituție, dar și în funcție de o serie de particularități naționale, între care tradiția. Așa, de pildă, Președintele Republicii franceze promulgă legile în 15 zile de la comunicarea în Guvern a legii definitiv adoptate, putând, însă, înainte de expirarea acestui termen, să ceară o nouă deliberare, fie a legii în ansamblu, fie numai a unor articole din lege. După cum se menționează în art. 10 din Constituția Franței, această nouă deliberare nu poate fi refuzată; Constituția Belgiei, în art. 69, se mulțumește să precizeze doar că „Regele sancționează și promulgă legile", formulă prezentă și în unele Constituții elaborate după cel de al doilea război mondial, atât monarhice,[2] cât și republicane.[3]

Este de menționat că unele constituții vorbesc numai despre dreptul șefului de stat de a semna legile, ca și alte acte normative, iar când șeful de stat este un monarh, apare și obligația contrasemnării de către unii sau mai mulți miniștri. Sub acest ultim aspect, reținem art. 47 din Constituția Olandei, după care: „Toate legile și decretele regale sunt semnate de către Rege și de către unul sau mai mulți miniștri ori secretari de stat".

Soluția consacrată de Constituția României, în art. 77, este apropiată de formula legiuitorului constituant francez, dar vine cu un plus de reguli de drept substanțial și de drept procesual în ceea ce privește drepturile și obligațiile Președintelui legate de cererea de reexaminare. Ca regulă, promulgarea se face de către Președintele României în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, el având dreptul să ceară o singură dată reexaminarea legii. De asemenea, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, Președintele României poate sesiza și Curtea Constituțională, dacă apreciază că legea, în ansamblu, sau o dispoziție a ei sunt neconstituționale. Se ridică problema de a ști dacă Președintele poate cere, direct Parlamentului reexaminarea legii sub aspectul neconstituționalității, dar poate sesiza cu aceeași problemă și Curtea Constituțională? La prima vedere, răspunsul apare pozitiv, la o analiză mai aprofundată a rațiunii de a fi a fiecărei autorități publice fundamentale, implicit a instituției cererii reexaminării și, respectiv, a sesizării Curții Constituționale, vom răspunde negativ.[4]

---

[1] Vezi I. Vida, *Constituția României, comentată și adnotată, op. cit.*, p. 177; Pentru detalii cu privire la promulgare; vezi și M. Constantinescu, Ioan Vida, *Promulgarea legii,* în Revista Dreptul, nr. 6/2000, p. 9-24.

[2] A se vedea art. 62 pct. 1 din Constituția Spaniei.

[3] Avem în vedere, de pildă, art. 87 alin. 5 din Constituția Italiei: „El (Președintele) promulgă legile și emite decrete cu valoare de lege și regulamente", dar și art. 137 lit. b) din Constituția Portugaliei: „În ceea ce privește actele proprii, Președintele Republicii are în competență să promulge și să ordone publicarea legilor, a decretelor-lege și a decretelor de reglementare, să semneze hotărârile Adunării Republicii, care aprobă acordurile internaționale și celelalte decrete ale Guvernului".

[4] În practică predomină cazurile de solicitare a reexaminării unei legi de către Parlament, fiind invocate, în unele cereri ale Președintelui României, în primul rând, motive de neconstituționalitate. Avem în vedere, de pildă, legea adoptată în 1993, pentru a conferi anumite drepturi, (în realitate privilegii), foștilor parlamentari care, în final, datorită și reacției vehemente a presei, a fost abandonată de către Parlament.

Nimic nu opreşte Preşedintele României să sesizeze numai Curtea Constituţională sau numai Parlamentul, invocând în cererea de reexaminare şi motive de neconstituţionalitate, dar o bună ordine juridică nu îngăduie ca una şi aceeaşi problemă de neconstituţionalitate să fie sesizată concomitent Curţii Constituţionale şi Parlamentului, prin cererea de reexaminare a legii. Ca pură ipoteză teoretică, dacă această sesizare concomitentă s-ar produce şi dacă Parlamentul procedează la reexaminarea legii, această operaţie rămâne fără relevanţă în ceea ce priveşte reluarea procedurii promulgării, care este „blocată" prin însăşi sesizarea Curţii Constituţionale. Soluţia cea mai înţeleaptă care se impune, sub aspect practic, în atari situaţii, este cea a aşteptării de către Parlament a deciziei Curţii Constituţionale, urmând să se „deruleze" procedurile constituţionale specifice, după cum a fost admisă sau respinsă acţiunea. Dacă Curtea Constituţională a admis acţiunea şi a declarat textul neconstituţional, atunci, logic, cererea de reexaminare a legii, formulată de Preşedintele României, în baza art. 77 alin. (3) din Constituţie[1] va fi „întregită", sub aspectul neconstituţionalităţii, de decizia Curţii Constituţionale. Ar fi absurd să se interpreteze că Parlamentul sesizat cu problema neconstituţionalităţii de către Preşedintele României, prin invocarea art. 77 alin. (3) din Constituţie, ar putea da o soluţie făcând abstracţie de decizia Curţii şi de art. 147 alin. (1) din Constituţie. Parlamentul avea de răspuns la o obiecţie a Preşedintelui României, urmând să procedeze la reexaminarea legii după regulile specifice, după cum era lege organică sau lege ordinară, dar o dată ce Curtea Constituţională s-a pronunţat, altele au devenit datele problemei. Faţă de noua situaţie, Parlamentul nu ar putea să menţină textul iniţial al legii, decât în înlăturând obiecţia de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale, ceea ce înseamnă un cvorum calificat de 2/3.

Dimpotrivă, dacă Curtea Constituţională a respins sesizarea Preşedintelui României, confirmând constituţionalitatea, promulgarea legii devine obligatorie în cel mult 10 zile de la primirea deciziei Curţii cum se menţionează în art. 77 alin. (3) citat. Decizia Curţii Constituţionale, potrivit art. 147 alin. (2) din Constituţie este obligatorie, dar problema care se pune este dacă această obligaţie există şi faţă de Parlament, care, la rândul său, este sesizat cu cerere de reexaminare pe aceleaşi motive de neconstituţionalitate? După părerea noastră, răspunsul este pozitiv, de vreme ce legea nu distinge, nu poate distinge nici interpretul. Parlamentul este, de asemenea, ţinut să respecte decizia Curţii Constituţionale, altfel va încălca un text de Constituţie. Prin urmare, odată ce s-a pronunţat Curtea Constituţională cererea de reexaminare adresată, repetăm, în mod greşit, şi Parlamentului pentru aceleaşi motive de neconstituţionalitate, rămâne fără obiect. Într-o interpretare riguroasă a alin. (3) al art. 77, unde întâlnim conjuncţia sau, nu conjuncţia şi („primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale"), putem spune că Preşedintele României, care sesizează concomitent pentru aceleaşi motive de neconstituţionalitate Parlamentul şi Curtea Constituţională, nu dovedeşte numai lipsă de inspiraţie în realizarea atribuţiilor sale, în raporturile cu Parlamentul şi, respectiv, cu instanţa de contencios constituţional, ceea ce ar avea doar consecinţe morale şi, eventual, politice într-o nouă campanie electorală, dar oferă argumente serioase pentru a fi acuzat, cu temei, că a încălcat

[1] „Dacă Preşedintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituţionalităţii ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale, prin care i s-a confirmat constituţionalitatea."

Constituția. De aici, rezultă și ideea după care Președintele României nu poate să sesizeze unele aspecte de neconstituționalitate Curții Constituționale și altele să le cuprindă în cererea de reexaminare adresată Parlamentului. De vreme ce Curtea Constituțională este organ special și specializat în materia controlului constituționalității legilor, nu se mai justifică sesizarea și a Parlamentului; textul adoptat de Parlament, în urma reexaminării, putând să fie atacat la Curtea Constituțională de unul din subiectele prevăzute de art. 146 lit. a) (mai puțin Președintele României, care, cerând reexaminarea textului, este obligat să promulge legea, în cel mult 10 zile de la primirea ei după reexaminare).

Rămâne, însă, deschisă posibilitatea ca Președintele României să „sesizeze" Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite ca natură juridică, anume Curtea Constituțională pentru probleme strict tehnic constituționale, iar Parlamentul pentru probleme de oportunitate politică.[1]

d) Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu justiția și alte autorități jurisdicționale

d1) Numirea judecătorilor și procurorilor

Președintele României, potrivit art. 134 alin. (1) din Constituție, numește judecătorii și procurorii, cu excepția celor stagiari, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Soluția numirii judecătorilor de către șeful statului, se poate spune, reprezintă o soluție dominantă în constituțiile contemporane, uneori acest drept revine și ministrului de justiție, pentru anumite categorii de judecători[2], iar de cele mai multe ori

---

[1] Se subînțelege că și în atari ipoteze dezbaterea parlamentară trebuie să se realizeze după ce „s-a pronunțat" Curtea Constituțională, fiind posibil ca la reexaminarea solicitată de Președinte să se adauge și reexaminarea prilejuită de decizia Curții de declarare a unor dispoziții neconstituționale. Dacă Curtea, prin decizia sa, confirmă constituționalitatea, logic, termenul de zece zile prevăzut de art. 77 alin. (3) va curge de la data primirii de către Președinte a legii adoptate după reexaminare. Să presupunem că Parlamentul nu a așteptat decizia Curții și a trimis legea reexaminată înaintea adoptării acesteia, atunci termenul de zece zile va curge de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care s-a confirmat constituționalitatea.

[2] Așa, de pildă, în sistemul constituțional german, întâlnim atribuția cu valoare de principiu a Președintelui Republicii federale, din art. 60 alin. 1, de „a numi și revoca judecătorii și funcționarii federali", dar și atribuția specială a ministrului federal (art. 952 alin. 2) de a numi judecătorii la anumite tribunale, la propunerea unei Comisii, care se compune din miniștrii de resort din Landuri și dintr-un număr egal de membri aleși de către Bundestag. Dacă facem o scurtă analiză a reglementărilor din dreptul comparat, vom constata, că în Belgia, de pildă, judecătorii de pace și judecătorii de tribunale sunt numiți direct de Rege, iar consilierii Curții de apel, președinții și vicepreședinții tribunalelor de primă instanță sunt numiți de Rege de pe o listă dublă, una fiind prezentată de aceste curți, iar alta de consiliile provinciale și de consiliile regionale. Consilierii Curții de Casație a Belgiei sunt numiți de Rege, la fel, de pe o listă dublă, dar una este prezentată de către Curtea de Casație și a doua, alternativă, prezentată de Camera reprezentanților și de Senat, judecătorii de la Curțile de apel, ca și cei de la Curtea de Casație urmând să aleagă, din rândurile lor președinții și vicepreședinții (art. 151). Constituția Spaniei se limitează numai la funcțiile de vârf din cadrul puterii judecătorești, precizând că președintele Tribunalului Suprem este numit de Rege, la propunerea Consiliului general al puterii judiciare, în formele prevăzute de lege [art. 123 alin. (2)], iar Procurorul general al statului este numit de Rege, la propunerea Guvernului și după consultarea Consiliului general al puterii judiciare [art. 124 alin. (4)]. Constituția Franței consacră, în art. 13 alin. (2), principiul după care Președintele Republicii numește funcționarii civili și militari ai statului, iar în alin. final al acestui articol se prevede posibilitatea delegării, prin lege organică, a acestei competențe Consiliului de Miniștri. Apoi, art. 65 alin. (3) cere condiția prealabilă a propunerii din partea Consiliului superior al magistraturii numai pentru numirea magistraților „de scaun" ai Curții de Casație, respectiv a primului președinte al Curții de apel. Pentru ceilalți magistrați, Consiliul superior al magistraturii dă numai un aviz pentru ministrul justiției, care face numirea. Este de

competenţa şefului statului este legată de propunerea unui consiliu al magistraturii, cum a prevăzut şi constituantul român.

Există numeroase sisteme naţionale în care judecătorii în întregime sau numai o parte a acestora sunt aleşi de cetăţeni (în special în ţările anglo-saxone) sau de Parlament şi încă pe o anumită perioadă de timp, cum este cazul în Danemarca, unde judecătorii Curţii Supreme sunt aleşi de Parlament, pe o perioadă de şase ani. Soluţia numirii judecătorilor Curţii Supreme pe o perioadă limitată tot la 6 ani a fost preluată şi de Constituţia României din 1991, dar este o soluţie contestată nu numai de magistraţi, dar şi de unii oameni politici.

Fără a intra în detalii care ţin de dreptul judiciar, suntem de părere că soluţia, de principiu, a legiuitorului constituant român, referitoare la învestitura magistraţilor, are avantajul de a neutraliza influenţa executivului, a politicului în general, în procesul de învestitură a magistraţilor. După cum este redactat textul, reiese că, practic, decizia aparţine Consiliului Superior al Magistraturii,[1] Preşedintele României, este adevărat poate

---

menţionat că Preşedintele Republicii prezidează Consiliul superior al magistraturii, iar ministrul justiţiei este vicepreşedintele de drept putându-l suplini pe Preşedintele Republicii (art. 65 alin. 1).

Constituţia Greciei, precizează că judecătorii sunt numiţi pe viaţă prin decret prezidenţial, în condiţiile prevăzute de lege cu privire la aptitudini şi procedura de recrutare (art. 88 alin. 1). Această soluţie este consacrată şi de art. 35 al Constituţiei Republicii Irlanda, cu deosebirea că nu se mai face precizarea numirii pe viaţă. Constituţia Italiei consacră regula numirii judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii (art. 105), care este prezidat de Preşedintele Republicii (art. 104 alin. 2), la fel ca şi la francezi soluţia italiană este preluată de Constituţia Portugaliei (art. 219 alin. 1), cu precizarea, însă, că preşedintele Tribunalului Suprem de Justiţie este cel care prezidează Consiliul Superior al Magistraturii şi nu Preşedintele Republicii. Constituţia Olandei, la fel ca şi cea a Greciei, consacră principiul numirii pe viaţă a judecătorilor, însă, prin decret regal.

[1] Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din magistraţi (judecători şi procurori) aleşi pentru o durată de patru ani, de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, Legea de organizare judecătorească stabilind însă criterii de drept substanţial şi de drept procesual, probleme ce ar trebui studiate la disciplina Drept Judiciar. Pe lângă rolul său de unică autoritate în ceea ce priveşte selecţia magistraţilor, Consiliul Superior al Magistraturii are şi rolul de unică autoritate disciplinară a judecătorilor, ipoteză în care lucrările sale sunt prezidate de preşedintele Curţii Supreme de Justiţie. De data aceasta, Constituţia (art. 133 alin. (2) teza II] nu mai precizează, ca în cazul ministrului justiţiei, „fără drept de vot", reieşind intenţia legiuitorului constituant de a-l implica pe cel care prezidează în procesul de decizie. În alţi termeni, putem susţine că Preşedintele Înaltei Curţii de Casaţie şi Justiţie este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii atunci când acest organism îndeplineşte rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor, participând la votul din Consiliu, ca orice membru ales de către Parlament. Se subînţelege că majoritatea de voturi se calculează la numărul de membri ai Consiliului întregit cu preşedintele Curţii Supreme de Justiţie, dar votul acestuia nu are nici o semnificaţie specială, conform uzanţelor din deptul procesual judiciar el îşi exprimă ultimul votul. Date fiind aceste particularităţi ale Consiliului Superior al Magistraturii, ca şi necesitatea de a fi reglementat expres în Constituţie, redactorii Constituţiei s-au văzut nevoiţi să includă Consiliul Superior al Magistraturii, alături de instanţele judecătoreşti şi Ministerul Public, într-un capitol intitulat generic „Autoritatea judecătorească", una din soluţiile cele mai criticate de către juriştii forţelor politice ce au votat contra Constituţiei. Dacă, în ceea ce priveşte includerea Ministerului Public, lucrurile pot fi discutabile, întrucât suntem în prezenţa unei autorităţi prin care, în fond, executivul sprijină justiţia, în ceea ce priveşte includerea Consiliului Superior al Magistraturii, critica este vădit nefondată.

În practică, însă, procesul de numire nu este, nici pe departe, rupt de politic, Legea de organizare judecătorească, sub guvernarea din perioada 1996-2000, a fost modificată în sensul diminuării rolului Consiliului, acesta fiind legat de propunerile ministrului justiţiei, situaţie pe care actualul partid de guvernământ şi-a propus să o remedieze, fiind, probabil, necesare şi noi precizări în Constituţie.

refuza numirea unei persoane, dar nu poate numi niciodată vreo persoană ca magistrat dacă nu face parte din propunerile ce i-au fost înaintate de Consiliul Superior al Magistraturii, la rândul său conceput fără influențe politice sub aspectul procedurii de adoptare a deciziilor. Spre deosebire de alte sisteme constituționale, în parte citate, Președintele României nu prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, această sarcină, când nu sunt în discuție aspecte de ordin disciplinar a fost rezervată pentru ministrul justiției, dar fără drept de vot, cum se menționează expres în art. 133 alin. (1) teza II din Constituție.

Potrivit art. 125 alin. (1), judecătorii numiți de Președintele României se bucură de inamovibilitate.

Inamovibilitatea reprezintă, alături de stabilitate, o garanție pe care statul o acordă unor categorii de funcționari publici, că nu vor fi suspendați sau revocați decât pentru cauze disciplinare. Ea se deosebește de stabilitate prin aceea că funcționarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare[1] .

Numirea judecătorilor de către Președintele Republicii are ca efect dobândirea inamovibilității, adică a statutului juridic special, care presupune protecția judecătorului față de oricine care, prin măsuri arbitrare șicanatorii i-ar putea influenta decizia, i-ar putea afecta independența sau prestigiul în ochii opiniei publice. În virtutea acestui statut, judecătorii au, cum s-a menționat deja, o unică autoritate disciplinară, formată exclusiv din magistrați, ei nu pot fi transferați, detașați și nici promovați fără consimțământul lor.[2]

d2) Acordarea grațierii individuale

O altă atribuție a Președintelui României în raporturile sale cu justiția este acordarea grațierii individuale.

Se realizează prin decrete care, conform art. 100 alin. (2) sunt contrasemnate de primul-ministru.

Ea reprezintă un drept universal[3], sacrosant, al șefului de stat, și, totodată, un act de clemență pe care îl face acesta și prin intermediul căruia o persoană condamnată penal este scutită, integral sau parțial, de executarea pedepsei, care a fost stabilită prin hotărâre judecătorească de condamnare rămasă definitivă.

Din vremuri foarte vechi, „stăpânii" aveau dreptul de a ierta, drept care s-a impus și ca o constantă a prerogativelor șefilor de state, fiind preluat, sub diferite regle-

---

[1] Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici,* Editura Nemira, București 1998, p. 144.

[2] Printre „criticile vehemente" ale Constituției, este și critica cu privire la numirea judecătorilor de la Înalta Curte de Casație și Justiție. Spațiul semantic al termenului inamovibil cuprinde notele: care nu poate fi transferat, înlocuit sau destituit din funcție, sau când e vorba de o funcție din care nu poate fi destituit cineva (Dicționar explicativ al limbii române, Editura Academiei, București, 1975, p. 420) și nu neapărat ideea numirii pe viață într-o anumită funcție. Pe de altă parte, judecătorii de la Înalta Curte de Casație și Justiție pot oferi posibilitatea unei competiții reale a valorilor pentru aceste funcții. Dacă un judecător a ajuns la Înalta Curte de Casație și Justiție și se impune ca o valoare profesională și morală de excepție, nu există nici un motiv real să nu fie propus din nou, de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru reinvestire, care va deveni, în cazul veritabilelor, valori, un ceremonial, pur formal (vezi și studiul-eseu, „Despre inamovibilitatea judecătorilor Curții Supreme de Justiție", în Revista Ordinea, din 22 iunie 1994, p. 4, reluat în Golgota tranziției, *op. cit.,* p. 113-117).

[3] Ioan Vida - *op. cit.,* p. 61.

mentări, până în zilele noastre[1]. Formularea din Constituţia României („acordă graţierea individuală") ne conduce la cel puţin două concluzii:

a) graţierea poate fi şi colectivă, care, prin ipoteză, nu se poate acorda decât prin lege, mai exact prin lege organică, cum se menţionează expres în art. 73 lit. i);

b) acordarea graţierii individuale este o atribuţie exclusivă a Preşedintelui, fiind exercitată fără vreo condiţionare procedurală prealabilă, nu şi posterioară.

Aceste dispoziţii sunt şi argumente de text pentru teza după care Preşedintele României, potrivit Constituţiei, nu poate edicta norme. Mai mult, este de observat că din coroborarea art. 94 cu art. 100 din Constituţie reiese, fără echivoc, căd ecretele emise de Preşedintele României în exercitarea acestei atribuţii se contrasemnează de Primul-ministru (condiţionarea posterioară).

d3) Numirea membrilor altor organe jurisdicţionale

Potrivit art. 142 din Constitutie, Preşedintele României numeşte o treime din judecătorii Curţii Constituţionale[2], iar potrivit art. 146 lit. a) poate sesiza Curţii neconstituţionalitatea unei legi, cum s-a arătat deja.

În fine, mai poate, fi reţinută în această „sferă tematică" şi atribuţia Preşedintelui României de a numi judecătorii financiari (pe o perioadă de şase ani), atribuţie prevăzută, în principiu, de art. 94 lit. c) din Constituţie („numeşte în funcţii publice, în condiţiile

---

[1] Cu titlu de exemplu, reţinem art. 60 alin. 2 din Constituţia R.F.G.: „Preşedintele exercită în numele Federaţiei dreptul de graţiere în cazuri de speţă"; art. 110 din Constituţia Belgiei: „Regele are dreptul de a anula sau a reduce pedepsele pronunţate de judecători, cu excepţia celor aplicate miniştrilor şi membrilor guvernelor comunităţilor sau regiunilor"; art. 24 din Constituţia Danemarcei: „Regele are dreptul de graţiere şi amnistie. El nu poate graţia pe miniştri de pedepsele ce le sunt stabilite de Înalta Curte de Justiţie, cu consimţământul Folketing-ului (Parlamentul)"; art. 62 lit. i) din Constituţia Spaniei: „Regele exercită dreptul de graţiere conform legii care nu poate autoriza o graţiere generală"; art. 17 din Constituţia Franţei: „Preşedintele Republicii are dreptul de a face graţieri"; art. 47 din Constituţia Greciei: „Preşedintele Republicii are dreptul de a graţia, de a comuta ori de a reduce pedepsele pronunţate de tribunale, precum şi de a suprima consecinţele legale, de orice natură, a pedepselor pronunţate şi ispăşite" (drept care se exercită la propunerea ministrului de justiţie şi după un aviz al unui consiliu compus în majoritate de magistraţi); este de reţinut că textul la care ne referim îi acordă Preşedintelui şi dreptul de a amnistia atât pentru delicte politice, cât şi pentru delicate de drept comun. Mai pot fi invocate: art. 13 pct. 6 din Constituţia Republicii Irlanda; art. 87 alin. (11) din Constituţia Italiei; art. 137 pct. 7 din Constituţia Portugaliei, care cere condiţia unei înţelegeri prealabile cu Guvernul etc.

[2] Restul de două treimi de judecători ai Curţii Constituţionale sunt desemnaţi de Camerele Parlamentului, câte o treime de fiecare Cameră, soluţia din Constituţia României fiind foarte apropiată de soluţia din Constituţia Franţei, cu două deosebiri: la francezi nu Camera, ci preşedintele acesteia face desemnarea, iar Preşedintele Republicii numeşte şi Preşedintele Consiliului Constituţional. Desigur, trebuie să facem distincţie între aspectul formal-juridic şi aspectul real-conjunctural.

Dacă facem o scurtă privire în dreptul comparat, constatăm că, în diferite formule, predomină soluţia desemnării judecătorilor de contencios constituţional sau unei părţi din aceştia de către şeful statului. De pildă, cei 14 judecători ai Curţii Constituţionale din Austria sunt desemnaţi de către Preşedintele Federaţiei, la propunerea Guvernului Federal (un număr de opt), la propunerea Consiliului Naţional (un număr de trei), la propunerea Consiliului Federal (un număr de trei); la fel în Spania, Regele numeşte judecătorii Tribunalului Constituţional, după cum urmează: patru la propunerea Congresului, patru la propunerea Senatului, doi la propunerea Guvernului, doi la propunerea Consiliului general judiciar; în Belgia judecătorii Curţii de Arbitraj sunt numiţi de Rege de pe o listă dublă prezentată de Senat. În Italia, Preşedintele Republicii numeşte numai o treime dintre judecătorii Curţii Constituţionale, o treime fiind numiţi de Parlament şi o altă treime de Magistratura Supremă sistem care a fost receptat mai mult în estul Europei, decât cel francez. (vezi, pentru alte detalii, A. Iorgovan, *Drept constituţional. Teorie generală*, 1994, p. 78-92).

prevăzute de lege") și, în concret, de Legea nr. 94/1992 (art. 46), care prevede că numirea se face la propunerea plenului Curții de Conturi.[1] De asemenea, Președintele României numește procurorul general financiar și procurorii financiari, pe o perioadă de 6 ani, tot la propunerea plenului Curții de Conturi.

Am mai reține că aceste din urmă atribuții vizează sfera largă a activităților cu caracter jurisdicțional, fără a se înțelege că activitatea de jurisdicție a Curții de Conturi, respectiv judecătorii și procurorii financiari fac parte din sfera „puterii judecătorești, problemă care a făcut și obiectul unui litigiu în fața Curții Constituționale. Curtea Constituțională a decis, că actele de jurisdicție ale Curții de Conturi au caracter administrativ, iar după epuizarea căilor de atac din sistemul Curții de Conturi se vor exercita căile de atac în fața instanțelor de contencios administrativ.[2]

d4) Declanșarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului

Potrivit art. 110 alin. (2), Președintele se află printre subiectele de drept care au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte pe care aceștia le-au efectuat în exercițiul funcției lor.

Articolul 110 alin. (2) recunoaște pentru Președinte și posibilitatea de a dispune suspendarea din funcție a membrului Guvernului în cazul căruia s-a început urmărirea penală. Aceasta reprezintă o facultate a Președintelui, nu o obligație a lui. În cazul în care persoana respectivă a fost trimisă în judecată, intervine suspendarea de drept a acesteia.

e) Atribuții exercitate în relațiile cu poporul

Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, titularul suveranității este poporul, care o exercită în două moduri:

- în mod direct, prin referendum;
- în mod indirect, prin organele sale reprezentative.

Există mai multe tipuri de referendum. Astfel, prin art. 151 alin. (3), se consacră ceea ce doctrina denumește referendum constituțional cu caracter obligatoriu. Un alt tip de referendum este cel care privește adoptarea unei legi, referendum legislativ[3] și, în fine, referendum cu caracter consultativ, în categoria căruia se încadrează cel prevăzut de art. 90, care are caracter facultativ.

---

[1] Pentru a fi numiți judecători financiari se cer studii superioare juridice, înaltă competență, profesională, vechime în funcții juridice de la minimum 8 la 14 ani, in raport cu gradele de încadrare.

[2] Acțiunea se va introduce la Curtea de Apel, spre a se asigura dublul grad de jurisdicție specific, litigiilor, de contencios, administrativ, Legea nr. 29/1990 fiind modificată, implicit, în acest sens, prin Legea nr. 59/1993, teză care, ulterior a fost împărtășită și de Secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție (vezi, cu privire la poziția Curții Constituționale, Decizia nr. 64/1994, publicată în M.Of., P.I, nr. 177/1994). Astfel, admițându-se excepția invocată, Curtea Constituțională a constatat că expresia „organ suprem" din art. 1, alin. (1) al Legii nr. 94/1992 este neconstituțională în ce privește activitatea jurisdicțională a Curții de Conturi. Pentru această situație, în sinteză s-au invocat următoarele argumente: a) interpretarea sistematică a Constituției (Curtea de Conturi nu este reglementată în sfera consacrată autorității judecătorești); b) interpretarea statutului legal al judecătorilor Curții de Conturi (instanțele Curții de Conturi nu sunt alcătuite din judecători, în sensul constituțional al termenului care, potrivit art. 124 din Constituție, sunt numiți de Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii etc.); c) particularitățile regimului procedural.

[3] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 64.

Tot despre referendum este vorba și în art. 95, care consacră acel tip de referendum care intervine în cazul suspendării din funcție a Președintelui României, referendum care are ca scop să determine demiterea Președintelui a cărui suspendare a realizat-o Parlamentul.

f) Atribuții în raporturile cu Guvernul și alte autorități ale administrației publice

Președintele României dispune de o serie de atribuții pe care le exercită fără să aibă nevoie de concursul primului-ministru sau al unui alt ministru.[1]

Acest element îl deosebește de statutul șefului de stat din regimurile parlamentare, unde este obligatorie contrasemnătura unui ministru pe orice act al șefului de stat.

Într-o formulare generală, vom putea spune că toate atribuțiile Președintelui României care nu privesc sarcinile de reprezentare a statului și, respectiv, de mediere între „puterile statului", între stat și societate sunt atribuții din sfera executivului; Președintele României, cum s-a arătat, este unul din cei doi șefi ai executivului, în sistemul nostru constituțional, dar cu atribuții foarte limitate. Tocmai de aceea, funcția politică cea mai importantă a țării în sfera executivului este funcția de prim-ministru, neavând relevanță cine ocupă această funcție, o pesonalitate neutră față de partidele politice ce și-au asumat responsabilitatea guvernării sau un lider al acestor partide.[2] Când facem afirmația că funcția de prim-ministru este funcția cea mai importantă a executivului, avem în vedere sarcinile globale ale executivului, așa cum rezultă acestea din art. 102 din Constituție, nu sarcinile executivului în sfera apărării și siguranței naționale, unde primul rol îl are Președintele României. Pe de altă parte, apare, cel puțin în tezele tradiționale ale parlamentarismului (șeful de stat era calificat și șef al executivului) sau ale regimului prezidențial (șeful executivului exercită și atribuții de șef de stat), destul de dificil să delimităm „granițele" dintre atribuțiile specifice șefului de stat de cele specifice șefului executivului, chiar dacă există o anumită tradiție, o anumită doctrină, distincția rămâne relativă, intrând în discuție, nu de puține ori, criterii exclusiv didactice.

f1) Relația Președintelui României cu Guvernul, potrivit Constituției, identificăm cinci atribuții principale ale Președintelui:

f 1.1) desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru;

f 1.2) numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament;

f 1.3) revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere;

f 1.4) consultarea Guvernului și

f 1.5) participarea la Ședințele Guvernului.

f 1.1) Desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru.

Rolul Președintelui se rezumă la a desemna un candidat pentru funcția de prim ministru, candidat care urmează să primească votul de încredere de la Parlament, alături de întreaga echipă guvernamentală.

---

[1] Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol II, p. 227.

[2] În fapt, este posibil ca personalitatea politică a Președintelui României să fie receptată mai puternic decât personalitatea primului-ministru, mai ales dacă funcția de prim-ministru este ocupată de un tehnician și nu de un om politic de partid, dar acestea sunt aspecte care țin exclusiv de politic, de dimensiunea afectivă a politicului și nu de logica textelor și a instituțiilor sistemului politic, consacrat prin Constituția din 1991. Desigur, dincolo de logica textelor, sunt importante pentru conturarea unei imagini politice sau alteia, și aspecte ce țin de trăsăturile personale intrinseci, de carismă, de rezultate sau eșecuri în anumite acțiuni, de accentele date de mass-media etc.

Nici în desemnarea candidatului, Președintele nu dispune de o putere discreționară absolută, dat fiind faptul că el este obligat să se consulte cu partidul care în urma câștigării alegerilor are majoritatea absolută în Parlament, iar în cazul în care nu există o asemenea majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament.

f 1.2) Numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Potrivit art. 85 alin. (1), Președintele României numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

În exercitarea acestei atribuții, Președintele emite un decret, în care sunt incluse acele persoane care au primit votul de încredere de la Parlament, lista Guvernului.

Constatăm că puterile Președintelui sunt limitate de votul exprimat de Parlament, el nu poate numi alți membri decât cei înscriși pe lista Guvernului.

f 1.3) Revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului.

Și această atribuție implică, în termenii expreși ai art. 85 alin. (2) o altă autoritate publică, respectiv primul-ministru.

Esențial pentru a ne afla în prezența remanierii guvernamentale este faptul că ea nu poate viza Guvernul în integralitatea sa, ci doar unele funcții ale Guvernului[1].

f 1.4) Consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

Această atribuție este prevăzută în art. 86 din Constituție care, în termeni extrem de concișI, statuează că Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

La fel ca și problemele care urmează să facă obiectul mesajului către Parlament, și cele asupra cărora este consultat Guvernul se apreciază de către Președinte.[2]

f 1.5) Participarea Președintelui la ședințele Guvernului și prezidarea lor[3].

În conformitate cu art. 87, regimul participării Președintelui la ședințele Guvernului presupune mai multe coordonate.

Din punctul de vedere al sferei problemelor care justifică participarea Președintelui la astfel de ședințe, este vorba despre acele probleme de interes național care privesc politica externă, apărarea națională, asigurarea ordinii publice.

Președintele nu semnează hotărârile și ordonanțele adoptate în cadrul ședințelor la care a participat și pe care le-a prezidat.[4]

Situațiile în care Președintele participă la ședințele Guvernului sunt practic de două categorii, și anume:

- când se discută probleme de genul celor prevăzute de art. 87 alin. (1);
- la solicitarea primului-ministru.

f 2.) Atribuții exercitate în legătură cu alte autorități publice

În această categorie se includ mai multe tipuri de atribuții, și anume:

f 2.1) Este președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

---

[1] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 57.

[2] În același sens vezi Ioan Vida, *op. cit.*, p. 57.

[3] Unii autori califică această atribuție prin formularea „participarea la ședințele Guvernului" (Antonie Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. 1, ed. 4, p. 314; Ioan Vida, *op. cit.*, p. 58); alții le analizează în formula precizată de noi, la concepția cărora ne-am raliat (Tudor Drăganu, *op. cit.*, val. II, p. 254).

[4] Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 254.

Această autoritate publică are rolul de a organiza şi coordona unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională.

Aceasta reprezintă mai mult o calitate pe care Preşedintele o exercită în virtutea atribuţiei sale de a fi comandant al forţelor armate.

Ca şef al executivului, cum s-a fundamentat, Preşedintele României conduce activitatea unei autorităţi a administraţiei publice care, logic, este autoritate centrală de specialitate autonomă faţă de Guvern. Astfel, potrivit art. 92 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României îndeplineşte şi funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărarea Ţării, având dreptul, cum se menţionează şi în Legea organică a Consiliului, să convoace lucrările acestuia (de regulă, trimestrial sau ori de câte ori este nevoie), să-i coordoneze şi să-i îndrume întreaga activitate în absenţa Preşedintelui, atribuţiile sale sunt îndeplinite de vicepreşedintele consiliului.[1]

Potrivit art. 119 din Constituţie, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea naţională şi siguranţa naţională, iar, potrivit art. 62 lit. f), el prezintă rapoarte Parlamentului, care le examinează în şedinţă comună a celor două Camere. Din aceste dispoziţii reiese că activitatea acestui organism, special şi specializat, al administraţiei publice se află sub controlul Parlamentului, nefiind exclus nici un control judecătoresc, prin instanţele de contencios administrativ, pentru activitatea sa pur administrativă (actele cu caracter militar fiind exceptate de la acţiunile în contenciosul administrativ). Se pune problema de a şti ce regim juridic au actele Preşedintelui României în raport cu actele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[2] fiind neîndoielnic că, faţă de sarcina prevăzută de art. 118 din Constituţie, precum şi faţă de atribuţiile din Legea sa organică, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării adoptă acte cu caracter normativ.[3]

De vreme ce, ca principiu, am admis teza după care Preşedintele României nu poate emite decrete cu caracter normativ, este de la sine înţeles că şi decretele sale ce au la bază hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Tării nu pot avea decât caracter individual. În spiritul exigenţelor impuse de Constituţie pentru decretele prezidenţiale şi hotărârile de Guvern, este de reţinut că hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Ţării trebuie publicate în Monitorul Oficial, sub semnătura preşedintelui acestuia şi contrasemnate de primul-ministru (care este şi vicepreşedinte al Consiliului), cu excepţia hotărârilor cu caracter militar care se comunică numai instituţiilor interesate.

f 2.2) Atribuţii de numire sau de participare la numirea în diferite funcţii publice.

---

[1] Potrivit art. 3 din Legea nr. 39/1990 (publicată în M.Of., P.I, nr. 142/1990), Consiliul Suprem de Apărare a Ţării se compune din: a) preşedinte - Preşedintele Republicii; b) vicepreşedinte - primul-ministru al Guvernului; c) membri: ministrul de stat însărcinat cu activitatea industrială şi comercială, ministrul apărării naţionale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, şeful Departamentului de analiză politică din aparatul Preşedintelui României, directorul Serviciului Român de Informaţii, directorul Serviciului de Informaţii Externe, şeful Marelui Stat Major.

[2] Legea nr. 39/1990 se mulţumeşte să precizeze doar că acest Consiliu lucrează în prezenţa a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi şi adoptă hotărâri cu majoritatea membrilor, votul fiind deschis [art. 5 alin. (3)]. Proiectul noii legi menţine regula cvorumului calificat de 2/3, dar introduce regula consensului pentru adoptarea deciziilor, în speţă a hotărârilor [art. 6 alin. (3)].

[3] De altfel, în art. 9 din Legea nr. 39/1990 se menţionează expres că hotărârile adoptate de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării sunt obligatorii pentru cetăţenii ţării, precum şi pentru toate instituţiile şi unităţile la a căror activitate se referă.

În această subcategorie includem atribuția Președintelui României de a propune numirea unor importanți funcționari ai administrației publice[1] sau de a numi el în funcții publice administrative.

În analiza acestui tip de atribuție trebuie pornit de la art. 94 lit. c) care dispune că Președintele numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege. Această atribuție se realizează prin decrete care, potrivit art. 100 alin. (2) nu sunt contrasemnate de primul-ministru. De exemplu, Președintele numește trei dintre judecătorii Curții Constituționale, potrivit art. 142 alin. (3) din Constituție.

g) Atribuții exercitate în domeniul apărării și în situații excepționale.

g.1) Atribuțiile în domeniul apărării

Sunt concentrate în art. 92 din Constituție, după cum urmează:

- declararea mobilizării generale sau parțiale a forțelor armate.

Textul instituie o regulă și o excepție.

Regula în ceea ce privește mobilizarea forțelor armate, este cea care implică Parlamentul, care aprobă, și Președintele, care declară în baza acestei aprobări prealabile, mobilizarea parțială sau generală.

Excepția este reprezentată de posibilitatea recunoscută șefului de stat ca, în cazuri excepționale, să declare mobilizarea, iar hotărârea de mobilizare să fie supusă ulterior aprobării Parlamentului, într-un interval de cel mult 5 zile de la adoptarea ei.

- respingerea agresiunii armate

Președintele, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, are două obligații constituționale:

- să ia măsuri urgente pentru respingerea agresiunii armate;
- să le aducă la cunoștința Parlamentului neîntârziat printr-un mesaj.[2]

În situația în care Parlamentul este în vacanță, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

În vederea luării măsurii respective de respingere a agresiunii, Președintele va convoca Consiliul Suprem de Apărare a Țării, pentru a decide asupra măsurilor ce se impun a fi hotărâte.

g.2) Sfera atribuțiilor în cazuri excepționale, drept comparat

Viața demonstrează că, istoria „se scrie" nu numai prin cooperare și bună înțelegere ori printr-o competiție pașnică, în interiorul unui stat, pentru putere, ci și prin agresiuni militare, prin războaie civile, prin lovituri de stat etc. Este în afară de orice îndoială că atacul terorist din 11 septembrie 2001 asupra S.U.A. a marcat o nouă eră în istoria umanității, prin dimensiunile, fanatismul și cruzimea sa, acest eveniment a condus, logic, la regândiri și reelaborări, nu numai de strategii și tactici militare, dar și de alianțe politico-militare ori organizări statale. La aceste situații se mai adaugă cazurile de epidemii, epizootii, sinistrele, inundațiile, erupțiile unor vulcani, cutremurele sau cine știe ce alte calamități, motiv pentru care orice legiuitor constituant are grijă să consacre atribuții ale executivului pentru asemenea situații excepționale. Solu-

[1] Potrivit art. 23 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (publicată în M. Of. nr, 33/1992), Președintele României propune Parlamentului candidatul la funcția de director al Serviciului Român de Informații.

[2] Cu privire la regimul juridic al acestui tip de mesaj, a se vedea discuția făcută cu privire la atribuțiile Președintelui României în relațiile cu Parlamentul.

ţiile legislative sunt relativ diferite, ele ţin de mulţi factori, în primul rând, de tradiţiile democratice, de particularităţile istorice, fiind dezvoltată în ţările occidentale mai degrabă o practică administrativă şi o doctrină decât o reglementare juridică şi cu atât mai puţin o reglementare la nivel constituţional,[1] fiind vorba de teoria circumstanţelor excepţionale sau a puterilor excepţionale ale executivului în caz de pericol.

Mai trebuie să reţinem că în unele ţări instituirea măsurilor excepţionale este dată în competenţa Guvernului şi mai peste tot exercitarea acestor atribuţii presupune un control parlamentar, fie sub forma unei autorizaţii prealabile, fie sub forma unor analize şi aprobări ulterioare.

Legiuitorul constituant român din 1991, ţinând seama de experienţa noastră istorică, precum şi de soluţiile din dreptul comparat, a reglementat, pe de o parte, atribuţii ale Preşedintelui României în domeniul apărării (declararea mobilizării, respin-

---

[1] Dacă avem în vedere exclusiv atribuţiile şefului de stat (şefului executivului), în asemenea situaţii vom constata că în unele constituţii nu există nici o prevedere (de exemplu Olanda, Suedia, Germania), iar în majoritatea constituţiilor sunt prevăzute prerogative numai în ceea ce priveşte mobilizarea trupelor şi declararea stării de război. Vom reţine câteva exemple mai semnificative: Constituţia Elveţiei, în formularea tradiţională arăta că, în caz de urgenţă, când nu este întrunită Adunarea Federală, Consiliul Federal este autorizat să mobilizeze trupele necesare şi să dispună de acestea, sub rezerva convocării imediată a celor două Camere ale Parlamentului, dacă numărul trupelor mobilizate depăşeşte 2000 de oameni sau dacă ele rămân la dispoziţie mai mult de trei săptămâni (art. 102). Versiunea din 1999 menţine soluţia de principiu, dar ridică numărul militarilor la 4.000 şi cere convocarea Adunării federale în cele 3 săptămâni (art. 185 alin. 4). Constituţia Belgiei, în versiunea tradiţională, consacra principiul după care regele comandă forţele terestre şi navale, declară război, face tratate de pace şi alianţe, aducând aceste aspecte „la cunoştinţa Camerelor de îndată ce interesul şi siguranţa statului o permit, adăugând şi comunicările convenabile" (art. 68 alin. 1). Versiunea din 17 februarie 1994 menţine, într-o formă simplificată, soluţia, în sensul că dreptul Regelui este restrâns la declararea stării de război şi la încheierea ostilităţilor (art. 167 pct.1 alin. 2). Constituţia Norvegiei, după ce în art. 26 alin. (1) dă dreptul Regelui să cheme sub drapel trupele, să se angajeze în război pentru apărarea Regatului şi să încheie pacea, să încheie tratate, în alin. (2) al aceluiaşi articol precizează că tratatele asupra „chestiunilor speciale" nu sunt obligatorii atâta timp cât Parlamentul nu şi-a dat acordul asupra lor; Constituţia Spaniei se mulţumeşte să reţină numai că „Regele este cel care, cu autorizaţia prealabilă a Cortesurilor generale, declară război şi încheie pace" (art. 63 alin. 3); Constituţia Italiei recunoaşte numai dreptul Preşedintelui Republicii de a declara război, după deliberarea Camerelor (art. 87 pct. 9); Constituţia Danemarcei dă, în schimb, dreptul Regelui să ia măsurile de apărare necesare respingerii unei agresiuni armate, inclusiv prin folosirea trupelor fără consimţământul Parlamentului, urmând ca ulterior să supună aceste măsuri Parlamentului (Folketing), iar dacă acesta nu este în sesiune - va fi convocat de urgenţă (art. 19 alin. 2), fiind o formulă din care s-a inspirat şi legiuitorul constituant român; Constituţia Franţei conţine, însă, cele mai ample şi explicite dispoziţii în această materie, menţionând că Preşedintele Republicii poate lua măsuri de urgenţă, impuse de circumstanţe, după consultarea oficială a primului-ministru, a preşedinţilor Camerelor şi a Consiliului Constituţional, când sunt ameninţate de o manieră gravă şi imediată: instituţiile republicii, independenţa naţională, integritatea teritorială, executarea angajamentelor internaţionale sau, după caz, când este întreruptă funcţionarea regulată a puterilor publice constituţionale, având obligaţia de a informa naţiunea printr-un mesaj, iar Parlamentul se reuneşte de plin drept. Adunarea Naţională nu poate fi dizolvată pe timpul exercitării acestor măsuri excepţionale (art. 16). Mai este de reţinut că legiuitorul constituant francez a prevăzut că principiul după care se vor adopta aceste măsuri trebuie să fie inspirat de voinţa de a asigura puterilor publice constituţionale mijloacele necesare realizării misiunii lor, iar Consiliul Constituţional trebuie consultat în legătură cu acest subiect. Constituţia Greciei consacră dreptul Preşedintelui Republicii de a edicta acte cu valoare legislativă în circumstanţe excepţionale, de necesitate, extrem de urgente şi imprevizibile, putând să se adreseze poporului printr-un mesaj, după avizul conform al primului-ministru (art. 44, aşa cum a fost revizuit în 1986); Constituţia Portugaliei este una din puţinele constituţii care reţine, adevărat, condiţionat, atribuţia Preşedintelui Republicii de a declara starea de asediu şi starea de urgenţă, după audierea Guvernului şi cu autorizarea Adunării Republicii (art. 141).

gerea agresiunii armate îndreptată împotriva țării), iar pe de altă parte, în cazul stării de asediu și a celei de urgență (măsuri excepționale).

h) Atribuții în cazuri excepționale

Regimul acestui tip de atribuții îl regăsim în art. 93, conform căruia Președintele instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, și solicită Parlamentului să încuviințeze măsura adoptată, în termen de 5 zile de la data când a fost luată. În situația în care Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării respective și funcționează pe toată durata acesteia.

Decretele emise de Președinte în astfel de situații sunt contrasemnate de primul-ministru.

Președintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, fiind norma de regim [art. 92 alin. (2) teza.1]. Constituția permite ca numai în cazuri excepționale hotărârea Președintelui să se supună ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult cinci zile de la adoptare, ceea ce înseamnă că, obiectiv, dată fiind starea de pericol creată, hotărârea Președintelui privind mobilizarea nu se putea adopta cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. Se subînțelege, însă, că refuzul Parlamentului de a aproba hotărârea Președintelui are ca efect anularea decretului prezidențial de mobilizare, iar dacă Președintele emite un nou decret, contrar voinței celor două Camere ale Parlamentului, întrunite în ședință comună, se face vinovat de o încălcare gravă a Constituției, putând să se declanșeze procedura de suspendare sau, după caz, de punere sub acuzare pentru înaltă trădare. Pe de altă parte, din coroborarea art. 92 alin. (1) și (2) cu art. 119 din Constituție, hotărârea Președintelui de a declara mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, indiferent de împrejurare, trebuie să aibă la bază analiza situației respective în Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

În cazul unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii, măsuri pe care le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Constituția prevede convocarea acestuia, de drept, în 24 de ore de la declanșarea agresiunii [art. 92 alin. (3)]. Cum se susține în doctrină, în aceste condiții grave nu mai există posibilitatea solicitării prealabile a încuviințării corpurilor legiuitoare, acestea vor examina măsurile luate de Președinte, ca și situația în care se află țara ulterior, pe baza mesajului Președintelui, dar și pe baza altor informații: „Desigur, în cazul în care starea de război nu a fost declarată într-o ședință anterioară, Parlamentul va face acest lucru în ședința în care audiază mesajul (evident, se are în vedere executarea unui atac prin surprindere asupra țării noastre), aprobând totodată și măsurile de mobilizare necesare".[1]

Conform art. 93 din Constituție, Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență,[2] în întreaga țară ori în unele localități și solicită

---

[1] F. Vasilescu, în colectiv, Constituția României, comentată și adnotată, *op. cit.*, p. 210.

[2] Asupra conținutului, dar mai ales asupra semnificației juridice a acestor măsuri în literatura de specialitate, de-a lungul anilor, au fost ample controverse, determinate, evident, de reglementările existente într-o țară sau alta, la un moment dat, dar și de practica guvernamentală sau judecătorească creată. Regimul stării de asediu la noi este organizat pentru prima dată de Legea stării de asediu din 10 decembrie 1864, iar legile ulterioare, până la 1933 (adică Legea din 18 martie 1907 și cea din 14 august 1914) au autorizat Guvernul să instituie starea de asediu, dar tot în regimul consacrat prin Legea din 1864. Legea din 4 februarie

Parlamentului încuviinţarea măsurilor adoptate, în cel mult cinci zile de la luarea lor. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora.

i) Atribuţiile Preşedintelui României în domeniul politicii externe

i 1.) Semnificaţia acestor atribuţii, drept comparat

Am achiesat la teza după care politica externă este tot o dimensiune a administraţiei publice, unul dintre ministere ocupându-se de acest domeniu, ceea ce înseamnă că reglementarea unor atribuţii şi pentru şeful de stat în această materie are şi semnificaţia implicării sale în procesul decizional administrativ. Politica externă, însă, ne apare ca exteriorizare a poziţiei statului faţă de alte state, faţă de organisme internaţionale, de unde necesitatea implicării, în procesul decizional politic, nu numai a autorităţilor administrative şi executive, dar şi a Parlamentului, astfel încât prin voinţa conjugată a acestor autorităţi să se menţină echilibrul şi controlul reciproc în interior, dar să se asigure şi credibilitatea României, ca stat, în exterior. Nu se poate vorbi, logic, despre existenţa unei voinţe de stat, a unei voinţe politice a unui stat, în afara voinţei autorităţilor de stat, în primul rând a autorităţilor politice ale statului: Guvern, Şef de Stat, Parlament. Tocmai de aceea, politica externă nu poate fi o zonă de preocupări exclusivă a ministerului de resort şi a Şefului de Stat, ea este, în anumite coordonate, şi o problemă a Parlamentului, ca organ prin care poporul îşi exercită suveranitatea naţională şi unica autoritate legiuitoare, cel puţin în sistemul nostru constituţional. De asemenea, şi celelalte autorităţi ale republicii, de la Curtea Constituţională la Avocatul Poporului, prin ceea ce fac în ţară, dar mai ales prin contactele externe, pot contribui la întărirea poziţiei României pe plan extern, chiar dacă nu sunt organisme cu caracter politic. De altfel, contactele cu străinătatea ale acestor autorităţi se realizează prin cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe.

Din această perspectivă, se poate susţine că implicarea Preşedintelui României în problemele politicii externe apare ca un fapt normal, fiind o dimensiune specifică activităţii şefului de stat în epoca modernă, cum s-a arătat deja, dar modul în care este implicat, îndeosebi drepturile şi obligaţiile stabilite în procedura încheierii tratatelor internaţionale, scoate în evidenţă esenţa parlamentară a regimului politic consacrat de Constituţia României revizuită. Avem în vedere alin. (1) al art. 91 după care „Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern şi le supune spre ratificare parlamentului în termen de 60 de zile". Aceste dispoziţii trebuie să le privim în

---

1933 extinde sfera, autorizând Guvernul să declare starea de asediu şi în condiţiie stabilite de această lege, nu numai în condiţiile legii din 1864. Este de menţionat că în art. 128 din Constituţia din 1923 se preciza că numai „în caz de pericol de stat se poate institui prin lege starea de asediu generală sau parţială", de aici şi discuţia dacă actul de instituire a stării de asediu mai poate fi inclus în sfera actelor de guvernământ, cum făcea Legea contenciosului administrativ din 1925, de vreme ce legiuitorul constituant vorbeşte despre competenţa „puterii legiuitoare" ... Pentru a se justifica dreptul Guvernului de a declara starea de asediu, printr-un act provizoriu, care trebuia supus ratificării legislative, s-a invocat şi legislaţia franceză a vremii, mai exact Legea din 3 aprilie 1878, care în art. 2 autoriza Preşedintele Republicii de a declara starea de asediu; cu avizul Guvernului, dar Camerele în două zile trebuiau să se reunească pentru a ratifica sau nu măsura luată pe cale de decret în orice caz instanţele judecătoreşti de la noi au declarat ilegale pedepsele care au fost înfiinţate prin acte administrative ale autorităţilor administrative chemate să aplice regimul legal al stării de asediu (vezi C.G. Rarincescu, Contenciosul administrativ român, *op. cit.*, p. 301) în Tratatul de drept constituţional, prof. Dissescu a înţeles starea de asediu ca fiind „o suspendare parţială a prescripţiilor Constituţiei" (p; 481), teză general acceptată în doctrina clasică, ca la ora actuală să se impună teza restrângerii exerciţiului unor drepturi în limitele şi condiţiile prevăzute de Constituţie.

strânsă legătură cu art. 11 din Constituție, unde se arată că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, respectiv cu art. 20 alin. (1) după care tratatele internaționale în materia drepturilor omului au prioritate față de normele interne. Se știe, tratatele internaționale poartă diferite denumiri (tratat, acord, convenție, pact, act, declarație, hotărâre etc.), iar semnarea lor de către un stat nu înseamnă neapărat semnătura șefului de stat, acest lucru depinde de modul în care sunt reglementate atribuțiile în domeniul politicii externe prin constituția națională, soluțiile fiind relativ diferite.[1]

Apoi, un tratat parcurge mai multe etape, el este, adevărat, un act de drept international, dar forța unui tratat vine din voința statelor membre, deci a părților, întrucât tratatul devine, după ce un stat a aderat la el, și o normă cu caracter intern. Legiuitorul constituant român a ținut să precizeze expres aceste aspecte, spre a evita orice dubiu: „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte" [art. 11 alin. (1)], arătând și autoritățile prin voința cărora statul devine parte la un tratat, precum și procedura ce trebuie respectat de acestea.

i2) Încheierea, în numele României, a tratatelor internaționale

Din interpretarea art. 91 alin. (1) coroborat cu art. 11 alin. (2), deducem că încheierea tratatelor internaționale parcurge următoarele faze:

- negocierea de către Guvern, implicarea acestuia în negociere având rolul de a-l împiedica pe șeful de stat să încheie tratate secrete[2], oculte, aflându-se astfel sub permanentul control al Guvernului.[3]

- trimiterea spre ratificare, într-un termen rezonabil de la semnare.

Președintele este liber să semneze sau nu tratatul negociat de Guvern, el putând astfel să refuze semnarea tratatului, atunci când consideră că interesele statului al cărui reprezentant este impun acest lucru.

- ratificarea, de către Parlament, moment din care tratatul face parte din dreptul intern.

Observăm, revenind la art. 91 alin. (1), că valabilitatea tratatelor încheiate de Președintele României este supusă unei triple condiționări:

a) negocierea prealabilă a Guvernului;

---

[1] Prima Constituție scrisă, cea din S.U.A., prevede că tratatele încheiate de Președinte trebuie aprobate de Senat cu o majoritate calificată de 2/3, majoritate foarte greu de realizat în practică. Tocmai de aceea s-a impus, în timp, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, o normă cutumiară, după care documentul internațional semnat numai de Președinte, pe plan intern nu are semnificația unui tratat, ci a unui executive agreements, pentru care nu mai este nevoie de acordul Senatului (vezi, în acest sens, și F. Vasilescu, loc. cit., notă de subsol). După cum reține și Georges Burdeau, această formulă juridică a scos de la procedura aprobării Senatului tratate importante, cum ar fi acordurile de la Yalta, Potsdam, documentul de intrare a S.U.A. în O.N.U; sau în organismul specializat UNESCO etc. (G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 21[e] edition, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1988, p. 272-273). Multe Constituții reglementează dreptul șefului de stat de a încheia tratate: (uneori se și menționează categoria acestora, cum este cazul Constituției Belgiei, care vorbește de tratate de pace, de alianță și de comerț), având doar obligația informării Parlamentului, iar ratificarea este cerută numai în anumite Constituții, de exemplu când ratificarea impune o reglementare internă specială (Grecia); ratificarea afectează legislația existentă (Finlanda); tratatul încalcă statul și îngrădește drepturile cetățenilor (Belgia) etc. După unele Constituții, competența ratificării tratatelor aparține exclusiv șefului de stat (de exemplu Turcia, Franța), iar după altele, șeful de stat exercită această competență condiționat de autorizarea Parlamentului, cel puțin în anumite situații (de exemplu Italia).

[2] Ioan Vida - *op. cit.*, p. 64-65.

[3] Antonie Iorgovan - Tratat, *op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 330-321.

b) înaintarea, în termen de 60 de zile, Parlamentului;
c) ratificarea de către Parlament.

Prima condiţie este în consonanţă firească cu rolul Guvernului, prevăzut de art. 102 din Constituţie, acela de a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării, purtând răspunderea politică în faţa Parlamentului, conform art. 109, atât pentru neîmplinirile din politica internă (locuri de muncă, şomaj, inflaţie, protecţie socială, protecţia mediului, sănătate publică, învăţământ public, cultură etc.), cât şi pentru neîmplinirile din politica externă. Or, ce înseamnă politica externă fără implicare în procesul de negociere a tratatelor? Negocierea unui tratat este un proces complex şi complicat, este nu numai tehnică diplomatică, dar şi artă, iar şcoala românească este bine cunoscută în lume. Negocierea are, însă, şi o dimensiune politică, este un proces de durată, care presupune tot felul de meandre, întâlniri la diferite nivele, inclusiv la nivel de şefi de stat, ori de Guvern. Prin urmare, legiuitorul constituant român nu a urmărit să excludă prezenţa Preşedintelui României, ca şef al statului, de la negocierea tratatelor internaţionale, a urmărit să consacre răspunderea politică a Guvernului pentru negociere şi rezultatele acesteia, de unde şi prezenţa obligatorie a unui reprezentant al Guvernului la orice negociere realizată de Preşedintele Republicii. Dacă Preşedintele Republicii se angajează într-o negociere pentru un tratat international fără reprezentantul Guvernului, atunci el încalcă Constituţia, cu toate consecinţele ca decurg de aici, oricum rezultatul negocierii nu leagă sub nici o formă, statul român. Legiuitorul constituant a urmărit să-l pună pe Preşedinte sub control în ceea ce priveşte „mişcările externe", împiedicându-l să pertracteze şi apoi să semneze tratate secrete.

De fapt, textul nostru constituţional invită Preşedintele la prudenţă în ceea ce priveşte negocierea tratatelor internaţionale, acesta fiind „terenul" de manifestare al primului-ministru. Nu trebuie să uităm, apoi, că decretele emise de Preşedinte în exercitarea atribuţiilor la care ne referim, potrivit art. 100 alin. 2, sunt contrasemnate de primul-ministru. Este, aici, încă un argument care pledează pentru teza noastră, mediatizată şi dincolo de sferele publicaţiilor strict ştiinţifice, după care funcţia politică nr. 1 a ţării este, în sfera executivului, funcţia de prim-ministru.[1]

Misiunea Preşedintelui se reduce exclusiv la exprimarea voinţei României de a deveni parte la acel tratat, punând semnătura pe acel document, ca şef al statului român, ceea ce, în termenii Constituţiei şi ai uzanţelor din dreptul internaţional public, înseamnă „încheierea tratatului în numele României". Dar semnătura Preşedintelui nu are, însă, nici o relevanţă juridică dacă Parlamentul nu va ratifica acel tratat, Preşedintele fiind obligat să-l trimită Parlamentului în termen de 60 de zile, textul nostru fiind unul din puţinele texte constituţionale care prevăd o atare obligaţie pentru şeful de stat.

Constituţia nu precizează de când începe să curgă acest termen, se subînţelege că el începe să curgă de la data semnării tratatului. Referitor la natura juridică a acestui termen, în primul comentariu al Constituţiei s-a emis părerea că suntem în prezenţa unui termen de recomandare, „nefiind de conceput că un tratat internaţional devine caduc după expirarea acestui termen, numai pentru faptul că n-ar mai putea fi ratificat în cele 60 de zile".[2] După părerea noastră, această soluţie se impune numai în ceea ce priveşte Parlamentul, pentru Preşedintele României termenul de 60 de zile are, în mod evident

[1] Vezi interviul acordat pe această temă Revistei „Expres Magazin", nr. 21/18 iunie 1994, p. 8-9.
[2] F. Vasilescu, în colectiv, *Constituţia României, comentată şi adnotată, op. cit.*, p. 207.

caracter de obligație constituțională, iar nerespectarea termenului are semnificația unei încălcări grave a Constituției, cu toate consecințele ce decurg de aici. Nu este numai, inexact, sub aspect juridic, dar este și foarte periculos, sub aspect politic, să spunem că termenul la care ne referim este și pentru Președinte, un termen de recomandare.[1]

i3.) Acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai Românici în alte state.

Potrivit art. 91 alin. (2), această prerogativă se exercită la propunerea Guvernului, și ea este legitimată de calitatea Președintelui României, de a fi reprezentant al statului român, ceea ce implică și recunoașterea, în virtutea acestei calități, a dreptului de a alege la rândul lui pe cei care sunt implicați în înfăptuirea politicii externe a Românici.

Guvernul formulează propuneri pentru funcția de ambasador, care sunt înaintate Președintelui după ce a fost obținut avizul consultativ al comisiilor de politică externă[2]. Caracterul consultativ al avizului determină concluzia că Președintele nu este obligat să numească în funcțiile respective persoanele care i-au fost propuse de Guvern și avizate de comisiile de specialitate ale Parlamentului.

Această categorie de atribuții a Președintelui în domeniul politicii externe privește asigurarea legăturilor diplomatice ale României cu alte state, prin:

a) acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai Românici;

b) aprobarea înființării, desființării sau a schimbării rangului misiunilor diplomatice și

c) acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state.

Primele două atribuții, conform art. 91 alin. (2) din Constituție, sunt condiționate de propunerea guvernului, ceea ce scoate, de asemenea, în evidență caracterul temperat al semi-prezidențialismului nostru. Decretele Președintelui emise în realizarea acestor atribuții, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție, se contrasemnează de către primul-ministru. Ca atare, cei doi șefi ai executivului trebuie să negocieze, trebuie să se înțeleagă asupra persoanelor și, respectiv, asupra rangurilor misiunilor noastre diplomatice.

În calitatea lor de reprezentanți ai altor state, care le-a fost conferită de către șefii statelor pe care îi reprezintă, aceștia vor fi acreditați pe lângă Președintele României, operațiune supusă unor cutume diplomatice prin intermediul cărora sunt prezentate, și, respectiv, primite scrisorile de acreditare.

Ultima atribuție vizează acreditarea, reprezentanților diplomatici ai statelor străine pe lângă seful statului român, ceea ce, logic nu poate face decât șeful statului însuși. Acreditarea reprezentanților diplomatici pe lângă Președintele României, ca șef al statului, face necesară respectarea unui protocol special, care cuprinde primirea persoanei respective de către șeful statului și înmânarea scrisorilor de acreditare.[3] Nu trebuie scăpat din vedere că fiecare ambasador sau însărcinat cu afaceri reprezintă, în România, pe șefii statelor care i-au acreditat.

Aprobă înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

Ca și precedenta atribuție, și aceasta se exercită tot la propunerea Guvernului și se concretizează prin decrete, care sunt contrasemnate de primul-ministru.

---

[1] De aici nu trebuie să se înțeleagă că nu există termene prevăzute de Constituție pentru realizarea diferitelor proceduri, care sunt de recomandare pentru toate subiectele implicate.

[2] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 65.

[3] F. Vasilescu, în colectiv, *Constituția României, comentată și adnotată, op. cit*. p. 207.

4.2. Actele preşedintelui

4.2.1.Forme de concretizare a activităţii Preşedintelui

Ca şef al statului, Preşedintele emite acte prin care îşi manifestă voinţa sa. Articolul 100 din Constituţie prevede că „Preşedintele, în exercitarea atribuţiilor sale, emite decrete" care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistenţa decretului. Decretele emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale se contrasemnează de primul-ministru.

Trebuie să facem o distincţie, după părerea noastră, între actele exclusiv politice ale Presedintelui şi actele juidice, la care se referă articolul din Constituţie.[1]

La o primă interpretare, s-ar putea desprinde concluzia că toate atribuţiile Preşedintelui se concretizează prin emiterea unor decrete, care, cum spune textul în continuare, se publică în Monitorul Oficial al României.

Deşi legiuitorul constituant s-a exprimat generic, nu toate atribuţiile Preşedintelui, ci doar anumite atribuţii ale acestuia, urmează să fie exercitate prin emiterea de decrete.

Modalitatea prin care Preşedintele comunică cu Parlamentul este mesajul, care ne apare ca fiind un act exclusiv politic. Ar fi un exces de zel să se spună că mesajul la care se referă articolul din Constituţie „se adresează Parlamentului" numai prin emiterea unui decret, care obligatoriu trebuie publicat în Monitorul Oficial, nepublicarea atrăgând inexistenţa decretului, adică a mesajului. Am arătat că Preşedintele poate prezenta mesajul fie personal, fie prin reprezentanţi, iar dacă am face o interpretare exclusiv logic-formală a articolului din Constituţie, ar însemna că prezentarea unui mesaj Parlamentului nu s-ar putea face decât după publicarea acestuia în Monitorul Oficial, că numai atunci el există, ceea ce este absurd. De asemenea, Preşedintele aduce la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj, măsurile luate pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării. Legiuitorul constituant cere ca operaţia de informare a Parlamentului să se facă „neîntârziat", ceea ce exclude ideea de a aştepta publicarea în Monitorul Oficial a mesajului. Se înţelege că măsurile pe care le ia Preşedintele pentru respingerea agresiunii vor îmbrăca, în principal, forma unor ordine către comandamentele armatei, adică a unor acte juridice, care nu pot fi decât decrete prezidenţiale, supuse regulii contrasemnării de către primul-ministru, evident şi publicării în Monitorul Oficial. Dar expresia „ia măsuri pentru respingerea agresiunii" are o semnificaţie mai amplă, măsurile se pot concretiza şi în apeluri adresate populaţiei, trupelor, organismelor internaţionale, unor alte state etc., în participări la diferite şedinţe operative ale unor structuri administrative, militare sau civile, în funcţie de situaţia creată. Ca atare, legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea Preşedintelui să efectueze operaţiuni

---

[1] După autorul primului comentariu al acestui articol, de asemenea, decretele reprezintă „singura categorie de acte cu caracter juridic prin care Preşedintele îşi îndeplineşte atribuţiile". Fără a intra în detalii, precizăm doar că nu trebuie înţeles că decretul prezidenţial nu are şi o semnificaţie politică, de veme ce el emană de la o autoritate politică, dar semnificaţia politică în ceea ce priveşte consecinţele şi efectele juridice nu are nici o relevanţă. Un decret prezidenţial poate să fie foarte bine privit, sub aspect politic, cel puţin din perspectiva intereselor anumitor forţe politice, dar să fie, sub aspect juridic, contrar legii, putând fi anulat într-o acţiune de contencios administrativ. Orice act al celor doi şefi ai executivului are şi o semnificaţie politică, dar nu orice act cu semnificaţie politică este şi un act juridic. Sub aspectul naturii juridice, decretul prezidenţial este un act administrativ, cu toate consecinţele teoretice şi practice ce decurg din această calificare.

administrative, să emită decrete sau acte exclusiv politice, având doar obligația de a informa, despre toate acestea, neintârziat, Parlamentul. Nu trebuie să omitem că Președintele României este și comandantul forțelor armate, iar în legi, respectiv în regulamente și planuri militare sunt prevăzute, uneori matematic, măsurile pe care trebuie să le ia comandantul forțelor armate în atari situații. Orice măsură a comandantului forțelor armate înseamnă, însă, o măsură a Președintelui României, el va purta răspunderea politică, morală și juridică în calitate de Președinte și nu ca șef al forțelor armatei. Este de neconceput ca Președintele să se prevaleze de calitatea de comandant al forțelor armate pentru a fi exonerat de răspundere ca autoritate politică, cum la fel este de neconceput ca lipsa de fermitate a Președintelui, în calitate de comandant al forțelor armate, inclusiv în luarea măsurilor pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării, să nu reprezinte temei al declanșării răspunderii sale ca om politic și autoritate a statului, fie în condițiile art. 84 alin. 3 (punerea sub acuzare pentru înaltă trădare), fie in condițiile art. 95 (suspendarea și demiterea din funcție).

În concluzie, din cuprinsul reglementărilor rezultă că decretele sunt acte juridice, însă în activitatea sa complexă Președintele adresează și mesaje, scrisori, comunicate, ori transmite declarații, acestea având un caracter exclusiv politic.

Atribuțiile Președintelui pot fi exercitate prin trei forme:

- prin acte juridice - decrete;
- prin acte politice - mesaje, declarații, apeluri, cereri de încuviințare, sesizări etc.;
- prin operațiuni administrative - acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate, de multe ori, cu fapte materiale concrete, cum ar fi participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc.

Rezultă că atribuțiile Președintelui urmează a se realiza în conformitate cu două principii:

- unele vor îmbrăca forma unor decrete, formă pe care Constituantul o prescrie, fie expres, fie implicit[1].
- altele urmează a se realiza în forma pe care o decide Președintele, care are deplina libertate în a hotărî sub ce formă să-și concretizeze o anumită atribuție.

Aceasta deoarece Constituția se mărginește a stabili regula generală, fără a preciza când „în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele Republicii urmează să recurgă la calea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate „[2], ceea ce atrage concluzia că, în funcție de natura, de specificul atribuțiilor pe care le are de îndeplinit, în unele cazuri va alege calea decretelor și în altele va recurge la alte forme de activitate.

4.2.2. Natura decretelor Președintelui

În legătură cu această problemă, în doctrina contemporană au fost exprimate două mari opinii. Astfel, potrivit unei prime opinii[3], decretele Președintelui au caracter individual.

---

[1] Astfel, art. 92 nu dispune expres că mesajul care conține măsurile de respingere a agresiunii va îmbrăca forma unui decret, însă art. 100 alin. (2) prevede că decretele emise în realizarea unor categorii de atribuții vor fi contrasemnate de primul-ministru.

[2] Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 281.

[3] Antonie Iorgovan, Tratat, *op. cit.*, vol. 1, ed. 4, p. 315; Ioan Vida, *op. cit.*, p. 68.

Acestui caracter i se mai adaugă şi faptul că nu pot avea caracter secret, Constituţia prevăzând obligativitatea publicării în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei în cazul nepublicării.

Într-o altă opinie, decretele Preşedintelui pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual.[1] Argumentul adus de autorul citat, la a cărui opinie ne raliem, nu credem că trebuie să ridice vreo obiecţie câtă vreme unele pot să se refere, de exemplu, la declararea mobilizării, la instituirea stării de asediu ori de urgenţă sau la luarea măsurilor pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării[2], care au un caracter incontestabil normativ. Aceasta deoarece ele vizează categorii largi de subiecte, iar dispoziţiile pe care le conţin sunt de aplicaţie repetată.

Neîndoios că acelea care au ca obiect numiri, avansări, acordări de distincţii sau graţieri individuale sunt cu caracter individual.

4.2.3. Regimul juridic al decretelor Preşedintelui

Considerăm că regimul juridic al decretelor Preşedintelui include următoarele dimensiuni[3]:

1) Sunt acte administrative, adică manifestări de voinţă cu caracter unilateral, făcute cu scopul de a aduce unele modificări în realitatea juridică existentă, în regim de putere publică.

2) Apar ca urmare a exercitării atribuţiilor reglementate în Constituţie şi legi; unele dintre ele trebuie să fie contrasemnate de primul-ministru.

Din situaţiile ce sunt supuse regulii contrasemnării de primul-ministru, fac parte şi decretele emise pentru: instituirea stării de asediu sau a celei de urgenţă [art. 93 alin. (1)], conferirea de decoraţii şi titluri de onoare [art. 94 lit. a)]; acordarea gradelor militare cele mai înalte [mareşal, general, amiral art. 94 lit. b)]; acordarea graţierii individuale [art. 94 lit. d)].

Fără contrasemnătura primului-ministru, decretul prezidenţial este lovit de nulitate, primul-ministru asumându-şi o răspundere politică faţă de Parlament de fiecare dată când le semnează, aspect ce apropie regimul nostru politic de unul parlamentar.

Atunci când Preşedintelui îi revin atribuţii stabilite printr-o lege organică sau ordinară, decretele emise în exercitarea lor nu vor fi supuse regulii contrasemnării.

Contrasemnarea derivă, cum s-a arătat în literatura de specialitate[4], din lipsa de răspundere a Preşedintelui în faţa Parlamentului[5], spre deosebire de Guvern care răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate, iar fiecare membru al Guvernului, deci şi primul-ministru, răspunde politic solidar pentru activitatea Guvernului şi a actelor sale.

---

[1] Ion Deleanu - *op. cit.*, vol. II, p. 158, ; Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 281.

[2] A se vedea şi argumentarea din: I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 225, nota 68.

[3] Cu privire la regimul juridic aplicabil decretelor Preşedintelui, a se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 359, care reţine următoarele caractere: sunt manifestări unilaterale de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice; sunt emise în procesul exercitării atribuţiilor prevăzute de Constituţie şi alte legi; unele sunt supuse regulii contrasemnării; toate trebuie publicate în Monitorul Oficial; au caracter executoriu.

[4] Ioan Vida, *op. cit.*, p. 68.

[5] Autorul citat vorbeşte despre iresponsabilitatea Preşedintelui pentru actele emise, în faţa Parlamentului. Nu împărtăşim referirea la sintagma de iresponsabilitate deoarece aceasta are o altă accepţiune în limba română.

Astfel, prin contrasemnare, se exercită un control indirect de către Parlament asupra activității Președintelui, iar primul-ministru va răspunde inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat.[1]

În absența contrasemnării impusă de Constituție, decretul va fi lovit de nulitate absolută.

Deci, ca principiu, decretele prezidențiale, cum s-a arătat, sunt supuse regulii contrasemnării; fac excepție doar decretele care concretizează atribuții inerente Președintelui (de exemplu, desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului numirea în funcții publice). Este necesară, însă, și o altă precizare: Constituția prevede în art. 100 alin. (2) că și decretele emise în realizarea atribuțiilor cuprinse la art. 91 alin. (1) (încheierea tratatelor), cât și cele emise în realizarea atribuțiilor prevăzute de art. 92 alin. (3) (respingerea agresiunii armate) trebuie contrasemnate de primul-ministru, dar aceste dispoziții nu trebuie să ducă la concluzia că realizarea respectivelor atribuții presupune, cu necesitate, emiterea de decrete. Dacă am face o atare interpretare rigidă, s-ar ajunge la paradoxuri juridice, la situații imposibile. Încheierea de tratate internaționale, în numele României, de pildă, nu înseamnă emiterea unui decret prezidențial, contrasemnat de primul-ministru, ci faptul semnării tratatului de către Președintele României, deci săvârșirea unei operațiuni materiale, de existența căreia Constituția leagă producerea unor efecte juridice. În schimb, celălalt aspect la care se referă alin. (1) al art. 91, anume trimiterea tratatului - spre ratificare - Parlamentului, presupune redactarea și înaintarea unui document, care are semnifcația juridică a unui decret prezidențial, valabil numai dacă este contrasemnat de primul-ministru.[2]

3) Obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a decretului Președintelui, în caz contrar intervenind cea mai drastică sancțiune, și anume inexistența actului.

4) Decretele Președintelui au caracter executoriu și sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ.

Acestea reprezentând trăsăturile caracteristice ale decretelor.

De vreme ce am admis că decretele Președintelui sunt acte administrative, rezultă că ele urmează să fie supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ, cu precizarea că există și unele decrete care urmează să fie sustrase acestui control. De exemplu, cele prin care se concretizează raporturile constituționale dintre Președinte, pe de o parte și Guvern și Parlament, pe de altă parte.

Cu privire la controlul decretelor de către instanța de contencios administrativ, răspunsul nu poate fi decât negativ. Aceasta întrucât condițiile și limitele exercitării dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică se stabilesc prin lege organică (art. 53, alin. 2 din Constituție). Legea contenciosului administrativ[3] precizează în art. 5 că nu pot fi atacate în justiție, printre altele:

- actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern;

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. 1, ed. 4, p. 322. Ioan Vida, *op. cit.*, p. 68.

[2] Cu privire la art. 91 alin. (1) și autorul citat arată că ceea ce presupune emiterea de decret prezidențial, supus obligației contrasemnării, este numai „înaintarea" tratatului „spre ratificare". Cât privește alin. (2) al art. 91 autorul remarcă că obligația contrasemnării decurge din natura acestor atribuții, ca fiind „dependentă exclusiv de organul central de specialitate (Ministerul Afacerilor Externe), aflat sub autoritatea primului-ministru" (F. Vasilescu, în *op. cit., p.* 222).

[3] Legea nr. 554/2004.

- actele administrative de autoritate;
- actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului;
- măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceeaşi gravitate;
- actele de comandament cu caracter militar.

Fiind emanaţia voinţei Preşedintelui, decretele emise în exercitarea atribuţiilor reglementate de Constituţie sunt tot acte de autoritate şi nu sunt astfel susceptibile de control prin instituţia contenciosului administrativ.

4.2.4. Instituţia promulgării proiectelor de legi adoptate în Parlament

A. Noţiuni introductive

Art. 123 alin. 3, 4 şi 5 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Camerei Deputaţilor[1] prevede că în cazul în care Camera Deputaţilor a adoptat un proiect de lege (sau o propunere legislativă) în redactarea aprobată de Senat, acesta, după ce a fost semnat de preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului, cu 5 zile înainte de a fi trimis spre promulgare, se comunică Guvernului şi Curţii Supreme de Justiţie şi se depune la secretarul general al Senatului, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale. Dacă legea este aprobată cu procedură de urgenţă, termenul este de 2 zile. După împlinirea acestor termene legea se trimite, sub semnătura preşedintelui Camerei Deputaţilor, Preşedintelui României în vederea promulgării.

Art. 134 din Regulamentul Senatului[2] conţine o prevedere similară.

Un proiect de lege, adoptat atât de Camera Deputaţilor, cât şi de Senat, se înaintează Preşedintelui Republicii sub semnătura preşedinţilor ambelor Camere.

Promulgarea este un act formal executat de către şeful puterii executive, prin care Şeful statului afirmă că legea a fost legal votată de Corpurile Legiuitoare, ordonă publicarea şi dă ordin autorităţilor administrative şi judecătoreşti să o aplice, iar particularilor să i se supună.[3]

Promulgarea este, deci, un act unilateral de voinţă pe care îl face Preşedintele Republicii după o formulă prestabilită. Vechea formulă, care fusese stabilită prin Decretul regal din 1 iulie 1866 avea următorul cuprins:

„Promulgăm această lege, ordonăm să fie învestită cu sigiliul statului şi publicată în Monitorul Oficial".

Actul unilateral de promulgare are un caracter obligatoriu în două sensuri. Într-un prim înţeles, el este obligatoriu în sensul că o lege votată nu intră în vigoare fără a fi promulgată. În al doilea înţeles, el este obligatoriu în sensul că Preşedintele ţării, de lege lata nu are prerogative de a hotări după bunul plac dacă promulgă sau nu o lege adoptată de Parlament. Constituţia României revizuită prevede în titlul III[4] Capitolul 1[5], Secţiunea

---

[1] Republicat în Monitorul Oficial nr. 51 din 31 ianuarie 2001.
[2] Republicat în Monitorul Oficial nr. 58 din 2 februarie 2001.
[3] George Alexianu, *Principii de drept constituţional*, Editura Independenţa, Bucureşti, 1939, p. 59.
[4] Autorităţile publice.
[5] Parlamentul.

a 3-a[1], art. 77, alin. 2 că una din atribuțiile Președintelui este puterea de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi, numai o singură dată, înainte de promulgarea acesteia. Această prevedere este similară celei din Constituția Statelor Unite ale Americii.

Nu același lucru se poate spune despre formula actualmente folosită pentru promulgare care nu este consacrată într-o lege, așa cum a fost cazul promulgării legilor sub Constituțiile din 1866, 1923 și 1938. De aici rezultă că Președintele poate schimba limbajul folosit în actuala formulare a promulgării cu condiția ca funcțiile acesteia să fie, în mod dar, recunoscută de limbajul folosit.

Spre deosebire de Constituțiile din 1866, 1923 și 1938, în care nu era prevăzut un termen înlăuntrul căruia șeful statului trebuia să promulge legile votate de Parlament, Constituția revizuită prevede în art. 77 alin. 1 că: „promulgarea legilor se face în cel mult 20 de zile de la primire". Dacă nu ar exista această prevedere, Președintele Republicii ar putea să amâne sine die intrarea în vigoare a unei legi adoptate în Parlament.

Promulgarea are o altă importață practică deoarece ea conține ordinul de publicare al legii și principiul este că, dacă legea nu prevede o dispoziție contrară, ea intră în vigoare numai de la data publicării ei în Monitorul Oficial.

În această privință, Înalta Curte de Casație a indicat, fără echivoc, că după art. 93 din Constituția de la 1866, legile deveneau obligatorii numai după promulgarea și publicarea lor în Monitorul Oficial.[2]

B. Raportarea promulgării

De vreme ce promulgarea este un act unilateral, se poate naște întrebarea dacă Președintele Republicii poate să raporteze, adică să anuleze decretul de promulgare a unei legi. În această privință trebuie făcută distincție după cum promulgarea s-a făcut în condiții regulate sau neregulate.[3]

Dacă promulgarea s-a făcut în condiții regulate, neexistând nici un viciu de formă în confecționarea legii, actul de promulgare nu poate fi raportat, deoarece Șeful Statului a executat o prerogativă cu privire la care nu are discreție. Legea a intrat în vigoare și ea nu mai poate fi decât abrogată sau amendată de Parlament.

Dacă promulgarea nu s-a făcut în condiții legale, Președintele Republicii este în drept să raporteze propriul său act de promulgare, cu condiția de a se respecta drepturile câștigate pe baza legii până atunci existente. De asemenea, raportarea promulgării unei legi nu ar putea avea efect asupra hotărârilor judecătorești sau administrative, care au fost obținute în baza ei.[4]

Consecințele raportării promulgării au implicații majore. Dacă, datorită acestui act, legea este scoasă din vigoare, problema care se pune este aceea de a stabili dacă raportarea are efect din momentul declarării ei de către Președintele Republicii, sau are efect retroactiv până la data promulgării legii.

---

[1] Legiferarea.

[2] Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare jurisprudențe, de A. Lascarov-Moldoveanu și Sergiu D. Ionescu, București. 1925, p. 371, reluat de Dan Ciobanu, *Drept Constituțional și Instituții politice*, vol. II, Ed. Hyperion, București, 1991.

[3] George Alexianu, Principii de drept constituțional, Ed. Independența, București. 1939.

[4] Idem.

Dacă promulgarea are efect retroactiv, cu greu s-ar putea susţine că se pot naşte drepturi pe baza unei legi inexistente.

De asemenea, trebuie cântărite efectele sociale ale raportării asupra hotărârilor judecătoreşti rămase definitive.

De lege ferenda considerăm că aceste probleme ar trebui să fie reglementate cel puţin într-o lege organică, dacă nu chiar în textul Constituţiei.

C. Atacarea refuzului de a promulga şi a raportării promulgării

Intrarea în vigoare a unei legi fiind condiţionată de promulgarea ei, refuzul de a promulga o lege votată de Parlament, ca şi raportarea ei ulterioară afectează interesele acelora care cad sub incidenţa legii respective.

Trebuie analizat dacă un asemenea refuz sau o asemenea raportare poate fi atacat, respectiv, atacată în justiţie, de către orice persoană interesată sau cel puţin de către Parlament, acţionând prin Preşedintele Camerei Deputaţilor sau prin Preşedintele Senatului. Pentru George Alexianu, această problemă nu se pune, deoarece promulgarea ca şi refuzul ei sunt acte de guvernământ[1], soluţie cu care şi Dan Ciobanu este de acord[2].

De lege ferenda considerăm necesar ca această problemă să fie reglementată prin lege, în contextul general al reglementării minuţioase a promulgării, a raportării promulgării şi a refuzului de a exercita prerogativele promulgatorii de către Preşedintele Republicii.

Chiar dacă acestea sunt acte de guvernământ şi ca atare nu pot fi atacate în justiţie, ar trebui să se stabilească prin lege răspunderea Preşedintelui Republicii pentru refuzul nejustificat de a promulga oricare din legile adoptate în Parlament, ca şi pentru raportarea nejustificată a oricărei promulgări.

D. Distincţia dintre promulgarea şi sancţionarea legilor

Din cele prezentate mai înainte rezultă că, prin actul de promulgare al legii, Preşedintele Republicii participă într-o măsură limitată în procesul de legiferare (lato sensu). Joseph-Bartholomey şi Paul Duez au distins între efectele juridice ale promulgării şi sancţionării legilor: „In sistemul sancţiunii, legea este expresia voinţei legale".[3] Din contră, promulgarea nu conţine nici un element de voinţă al Preşedintelui Republicii în ceea ce priveşte fondul ordinii legislative.

Acest principiu decurge în mod clar din art. 1 din Legea din 25 februarie 1875 după care: „Puterea legislativă se exercită prin două adunări: Camera Deputaţilor şi Senatul". Preşedintele României nu are nici un loc aici. Cei doi constituţionalişti francezi au conchis că „promulgarea nu este un act de creaţie al legii necesar pentru a-i completa forţa ei obligatorie; promulgarea constată, în mod oficial, existenţa unei legi".[4]

Conform art. 93 alin. 2 şi 3 din Constituţia din 1866, Domnul „sancţionează şi promulgă legile. El poate refuza sancţiunea sa".

---

[1] George Alexianu, *Principii de drept constituţional*, Ed. Independenţa, Bucureşti, 1939, p. 60.
[2] Dan Ciobanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Ed. Hyperion, p. 134.
[3] Joeph Bartholomey şi Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel*, 9-eme ed. Paris, 1933, p. 740.
[4] Joeph Bartholomey şi Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel*, 9-eme ed. Paris, 1933, p. 740.

Constituția din 1938 a mers chiar mai departe. Art. 31 alin. 3 exprima în mod expres principiul general deja recunoscut în dreptul constituțional român, după care „înainte de a i se da sancțiunea regală, legea nu e valabilă". Comentând acest principiu, George Alexianu a scris: „Regele are dreptul să sancționeze o lege, adică să dea aprobarea sa unei rezoluții luate în Parlament. Legea este deci opera colectivă a Parlamentului și a Regelui. Dacă aceste voințI nu se pot pune de acord, legea nu poate lua naștere."[1]

Prerogativa sancțiunii legii de către șeful puterii executive a constituit în România o amintire a vechii monarhii engleze, unde Regele făcea parte integrantă din Parlament și unde legea era opera Regelui și a Parlamentului său. Vechea practică engleză a fost reținută în art. 69 al Constituției belgiene din care s-au inspirat autorii Constituției române din 1866.

În afară de această tradiție istorică, sancționarea legilor de către Rege își găsește suport în art. 32, alin. 1 din Constitutia din 1866, după care „puterea legislativă se exercita colectiv de către Domn și Reprezentanța națională". Această prevedere avea să devină art. 34 alin. 1 din Constituția din 1923. Ea avea să fie modificată substanțial în art. 31 alin. 1 din Constituția din 1938 după care „puterea legislativă se exercită de Rege prin Reprezentanța Națională". Așa cum a subliniat pe drept cuvânt George Alexianu, „cum Regele are dreptul de a aproba o rezoluție votată de Parlament, ea are implicit dreptul de a-i refuza aprobarea. Acest lucru rezultă chiar din natura dreptului de a aproba".[2]

Sancțiunea unei legi se dădea prin decret regal. Formula de sancțiune a legii se punea în fruntea legii. În România această formulă a fost stabilită prin decretul din 1 iulie 1866, dar în practică s-a schimbat, având în cele din urmă următorul cuprins: „... (numele Regelui) prin grația lui Dumnezeu și voință națională Rege al României, la toți de față și viitori sănătate, adunările legiuitoare au votat și adoptat, iar noi sancționăm legea ... (urma apoi textul legii)."

Dacă ambele Camere, după reexaminarea legii adoptau textul legii în forma sa inițială sau în situația în care Curtea Constituțională confirma constituționalitatea legii, șeful statului era obligat să procedeze la promulgarea legii în termen de 10 zile de la primirea legii din partea Camerei care s-a pronunțat ultima sau de la primirea deciziei Curții Constituționale.

Această procedură, care este aparent inspirată din practica constituțională a Statelor Unite ale Americii, este bazată pe prerogativa constituțională recunoscută șefului puterii executive de a participa cel puțin în mod indirect la formularea legilor.

În Constituția americană formula de reexaminare este bazată pe recunoașterea prerogativei constituționale a președintelui de a cere Congresului să reexamineze un proiect de lege adoptat înainte să devină lege. Art.1 sec.7, paragraful 7 prevede în acest sens: „orice Proiect de lege care va fi fost adoptat de Camera Reprezentanților și Senat va fi supus Președintelui Statelor Unite ale Americii înainte de a deveni lege; dacă el îl va aproba, el va semna, dar dacă nu îl va aproba, el îl va înapoia împreună cu obligațiunile sale acelei camere în care el a originat, care va înregistra obiecțiile pe larg în jurnalul său și va proceda la reconsiderarea lui. Dacă după o astfel de reconsiderare, două treimi ale

[1] George Alexianu, *Principii de drept constituțional*, Ed. Independența, București, 1939, p. 59.
[2] Idem.

acelei Camere vor fi de acord să adopte Proiectul de lege, el va fi transmis împreună cu obiecţiile celeilalte Camere care, de asemenea, îl va reconsidera şi dacă va fi aprobat de două treimi din acea Cameră, el va deveni lege. Dacă oricare proiect de lege nu va fi înapoiat de către Preşedinte în termen de 10 zile (duminicile exceptate) după ce va fi supus lui, proiectul va deveni lege în acelaşi fel ca şi cum el l-ar fi semnat, cu excepţia cazului în care Congresul împiedică prin închiderea lucrărilor înapoierea sa; În acest caz el nu va deveni lege".

Secţiunea 2
Guvernul

Subsecţiunea 1
Rolul şi funcţiile Guvernului

1.1. Atribuţiile Guvernului[1]

În realizarea funcţiilor sale Guvernul îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) exercită conducerea generală a administraţiei publice;

b) iniţiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului;

b[1]) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei, şi le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susţinerea implicită a formei iniţiatorului;

c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanţe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanţe de urgenţă potrivit Constituţiei;

d) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora;

e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate;

g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;

i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrează forţele armate;

j) asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

k) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;

---

[1] Art.11, Legea nr. 90/2001.

l) conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietății publice și private a statului;

n) *** Abrogată

o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;

r) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

Pentru rezolvarea unor probleme din competența sa Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ în scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale. Modul de organizare și funcționare a acestor structuri și a serviciilor acestora se stabilește prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat.

Din examinarea statutului constituțional al Guvernului, reținem ca atribuții expres reglementate următoarele:

- inițiativa legislativă (art. 74);
- negocierea tratatelor internaționale (art. 91 alin. (1));
- propune Președintelui acreditarea și rechemarea reprezentanților României în alte state (art. 91 alin. (2));
- prezintă Parlamentului informațiile și documentele solicitate de cele două camere și de comisiile parlamentare prin intermediul președinților lor (art. 111alin. (1));
- participă la ședințele Parlamentului (art. 111 alin. (2));
- sesizează Curtea Constituțională (art. 146 lit. (a));
- delegarea legislativă (art. 108 alin. (3), art. 115);
- numește Prefectul (art. 123);
- ia măsură pentru organizarea alegerilor în termen de 3 luni de la intervenirea vacanței funcției de Președinte (art. 97 alin. (2));
- poate înființa, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa, în condițiile legii (art. 117 alin. 2).

Subsecțiunea 2
Organizarea Guvernului

2.1. Componența. Structura Guvernului

Sub aspectul structurii Guvernului, dreptul comparat ne oferă, de asemenea, mai multe forme de constituire a Guvernului: fie constituite fără un nivel ierarhic intermediar, cu o structură simplă, uniorganică (ex. Italia, Suedia, Danemarca), sau cu o structură biorganică, având unele nivele ierarhice între membrii Guvernului (ex. Birou permanent, birou executiv), sau a unor funcții intermediare între primul-ministru și membrii Guvernului (viceprimministru, ministru etc.), (ex. Austria). Cu privire la componența Guvernului, la desemnarea miniștrilor, aceștia pot fi cu portofoliu, fără portofoliu sau chiar secretarii de stat sau alte funcții (ex. Spania, Portugalia), sau un număr fix de miniștri (ex. Elveția – 7).

Statutul constituţional al Guvernului, din punct de vedere al structurii acestuia, este stabilit în art. 102 alin. (3) „Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştrii şi alţi membri stabiliţi prin lege organică". Aşadar, pe lângă primul-ministru şi miniştri, constituantul recunoaşte ca fiind de competenţa legii organice, desemnarea altor membrii de Guvern.

În privinţa miniştrilor, li se aplică atât un statut constituţional, cât şi unul legal.

Cu privire la structura Guvernului, în literatura de specialitate s-au exprimat opinii pro şi contra constituţionalităţii categoriei „ministru de stat" şi „ministru delegat", consacrată prin legea organică, Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor.

Modificarea Legii nr. 90/2001, prin Legea nr. 23/2004; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 11/2004; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 17/2005; Legea nr. 117/2005; Legea nr. 250/2006; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 87/2007; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 221/2008; Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 17/2009 şi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 24/2009, a reintrodus funcţia de ministru de stat şi ministru delegat prin art. 3 alin. 2 având următorul conţinut: „ Din Guvern pot face parte: un viceprim-ministru, miniştri de stat, precum şi miniştri-delegaţi, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere". Deşi atacată la Curtea Constituţională, inclusiv pentru acest motiv, excepţia de neconstituţionalitate a fost respinsă prin deciziile nr. 88/2004 şi nr. 89/2004[1], cu motivarea că „legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire al Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorităţi publice, ca în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere al Parlamentului, să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze. Legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire al Guvernului prin nominalizarea ministerelor". Aşa fiind, se impune concluzia că, noţiunile de „ministru", ca şi cea de „membrii ai Guvernului", sunt utilizate generic şi permit aşadar, includerea în sfera lor şi a funcţiei de „ministru de stat", „ministru delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru".

În spiritul prevederilor amintite din Legea nr. 90/2001, modificată, art. 3 alin. 2, potrivit cărora „din Guvern pot face parte şi miniştrii de stat, precum şi miniştrii delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere", coroborat art. 37 alin. 2 din Hotărârea nr. 24/28 decembrie 2004, pentru acordarea încrederii Guvernului, s-a aprobat lista Guvernului din care fac parte pe lângă primul-ministru, un număr de:

- 5 miniştri de stat pentru coordonarea unor activităţi economice, din domeniul culturii, învăţământului şi integrării europene şi din domeniul mediului de afaceri şi întreprinderi mici şi mijlocii (din care unul îndeplineşte funcţia de viceprim-ministru);
- 15 miniştri pe domenii;
- 6 miniştri delegaţi pentru diferite domenii de activitate.

Constatăm astfel, că practica Guvernelor de după 1996, a căpătat caracter legal, prin modificările aduse Legii nr. 90/2001.

[1] Deciziile Curţii Constituţionale nr. 88/2004 şi 89/2004, publicate în Monitorul Oficial nr. 226/2004.

Mobilitatea legiuitorului cu privire la determinarea structurii Guvernului este evidentă, permițând astfel legii organice să reglementeze această competență în sarcina alin. 1: „primului-ministru care poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului, prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere; primul-ministru poate solicita Parlamentului ca unii dintre miniștri să aibă și calitatea de ministru de stat pentru coordonarea activității unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui ministru de stat se stabilesc de primul-ministru" (art. 37 alin. 1 și 2 din Legea nr. 90/2001 modificată și completată prin Legea nr. 23/2004).

B. Natura activității Guvernului

Definirea Guvernului sub aspectul rolului său în structura autorităților, fără însă a defini sau preciza *expressis verbis* atribuțiile (ca în cazul Președintelui), ne conduce la concluzia că toate atribuțiile de natură executivă care nu sunt potrivit normei constituționale în competența Președintelui, sunt în competența materială a Guvernului

Pe de altă parte, „trebuie făcută o distincție între afacerile proprii guvernamentale și cele administrative. Primele, sunt cele care prezintă o importanță primordială și care prin soluțiile pe care le folosește influențează cursul general al vieții politice economice și sociale a țării, fiind de natură a afecta interesele esențiale ale națiunii, a pune în cauză unitatea și a angaja destinul acesteia"[1].

Putem reține, în spiritul acestor prevederi, că statutul constituțional al Guvernului se caracterizează prin:[2]

- natura sa parlamentară la origine și guvernamentală prin funcțiune;
- dublul rol administrativ și politic al guvernului;
- autoritatea centrală cu competență materială și teritorială generală;
- caracterul dualist al executivului (printr-un șef al statului și un organ colegial) care exercită fiecare funcțiile sale în mod autonom;
- îndeplinește, în condițiile Constituției și o activitate normativă exprimată prin recunoașterea inițiativei legislative (art. 74) ;
- emiterea în executarea legii, a hotărârilor de guvern (art. 108) deci acte cu efecte *secundum legem* sau *praeter legem*;
- delegarea legislativă (art. 115), potrivit căreia, Guvernul poate fi abilitat de Parlament să emită ordonanțe în domenii ce nu fac obiectul legii organice, dar și sub forma expresă prevăzută de Constituție (art. 115 alin. (4)), potrivit căruia Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată (urgența se motivează în act ca obligație constituțională);
- în calitate de conducător al administrației publice, Guvernul intră în următoarele raporturi cu celelalte autorități ale administrației publice:
  - de subordonare - când este organ ierarhic superior față de ministere, organe centrale din subordine sau față de Prefect;
  - de colaborare, coordonare cu autoritățile centrale autonome;
  - de tutelă administrativă față de autoritățile administrației publice locale.

---

[1] Ioan Alexandru, *Structuri, mecanisme, instituții administrative, op. cit.*, vol. I, 136-361.

[2] Virginia Vedinaș, *op. cit.*, p. 293.

- cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale (art. 102 alin. (2)) din Constituţie. În această categorie, vom regăsi formele organizatorice instituţionalizate prin lege, care participă la realizarea politicii Guvernului într-un domeniu sau altul, exemplu: patronate, sindicate, partide politice, organizaţii de tineret, femei, ONG, asociaţii, federaţii.

2.2. Începerea şi încetarea mandatului

A. Învestitura Guvernului

Statutul constituţional al Guvernului României se întregeşte cu reglementarea procedurii de „învestitură" a acestuia.

Din analiza comparativă a reglementărilor constituţionale europene, se poate constata că:

- în state cu regim parlamentar, Parlamentul are rolul determinant în numirea Guvernului şi a primului-ministru (la propunerea Preşedintelui), chiar dacă numirea primului-ministru o face Preşedintele (Italia, Grecia, Germania);

- în state cu regim monarhie parlamentară, monarhul, regele este cel care numeşte şi revocă miniştrii, sau „alege" Consiliul (Olanda, Belgia, Norvegia, Danemarca). Există însă şi state în care această regulă nu se respectă. Spre exemplificare, în Suedia, primul-ministru este desemnat de Preşedintele Parlamentului, după consultarea partidelor parlamentare. Spania reglementează o procedură de învestitură în mai multe etape, asemănător sistemului românesc;

- în state cu regim semiprezidenţial, învestitura Guvernului depinde de Preşedintele Republicii (ex. Franţa, Austria, Finlanda, Portugalia);

- în statele cu regim prezidenţial (ex. S.U.A.), forma Guvernului se reduce la numirea de către Preşedinte a secretarilor de stat şi a celorlalţi miniştri, cu avizul Senatului.

Ce poate fi însă reţinut, cu titlu de notă comună în Constituţia statelor membre în Uniunea Europeană, este importanţa conferită primului-ministru, a programului său şi firesc, a listei de miniştri cu care acesta alcătuieşte echipa guvernamentală. Aşa se explică că în anumite sisteme de drept european, simpla calitate de lider al partidului majoritar din Parlament îţi conferă calitatea de prim-ministru, învestitura fiind un act pur formal (ex. Anglia).

Constituţia României, reglementează învestitura Guvernului, asemănător Constituţiei Spaniei, în mai multe etape.

„Învestitura Guvernului reprezintă un complex de fapte juridice, cu procedurile corespunzătoare prevăzute de Constituţie, care definesc legalitatea şi fundamentează legitimitatea instalării la cârma ţării a unei echipe guvernamentale"[1].

Aşadar, învestitura cuprinde următoarele etape:

- desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru, de către Preşedintele României;

- întocmirea listei Guvernului şi a programului de guvernare, în termen de 10 zile de la desemnare, de către prim-ministrul desemnat ;

[1] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Moraru, Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.* p. 163.

- acordarea votului de încredere de către Parlament, în ședința comună asupra ogramului și a listei Guvernului.

Așadar, hotărârea comună a celor două Camere, dă naștere „raportului juridic de guvernare".

- numirea Guvernului de către Președintele României, este un „act pur protocolar", fără consecințe juridice în privința raporturilor dintre Președintele României, pe de o parte și Guvern, pe de altă parte. Depunerea jurământului, etapă prinsă în faza numirii, reprezintă data de la care Guvernul în întregul său și fiecare ministru în parte începe să exercite mandatul.[1]

Această operațiune încheie întregul proces de investitură a Guvernului.

Cu privire la durata mandatului art. 110 alin. 1 din Constituție prevede „Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale". Mandatul Guvernului poate înceta înainte de data prevăzută, ca urmare a demiterii.

În conformitate cu prevederile art. 110 alin. 2 din Constituție, Guvernul este demis:
- la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 106, cu excepția revocării, ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.

Cu privire la demisie, prof. Antonie Iorgovan face o clară și temeinic fundamentată delimitare între demisia de onoare (asumată) și demisia forțată (provocată) sau deliberată.[2]

Revocarea unui membru al Guvernului, cu excepția Primului ministru, este un atribut al Președintelui, la propunerea primului-ministru (ca efect al unei remanieri guvernamentale).

Remanierea guvernamentală, ca și revocarea, pot surveni pentru situații obiective „ca soluție de program politic (revocare politică), sau pentru situații subiective, când suntem în prezența unei revocări cu semnificație de tragere la răspundere" (revocare/sancțiune).

B. Incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului

În privința incompatibilității funcției de membru al Guvernului, ca în majoritatea țărilor europene, Constituția nominalizează expres anumite incompatibilități, altele putând fi reglementate prin lege organică.

De rang constituțional sunt următoarele incompatibilități:
- exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau senator;
- exercitarea unei funcții de reprezentare profesională, salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial.

În privința incompatibilităților „legale", prin Legea nr. 161/2003[3] privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, în art. 84 alin. 1 se stipulează că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.* (Tratat 2005), p. 384.

[2] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.* p. 163.

[3] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial nr. 179/2003.

a) orice altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de autor, ori a altor situaţii prevăzute de Constituţie;

b) o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial;

c) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi instituţiile publice;

d) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute la lit. c);

e) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la lit. c);

f) funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale;

g) calitatea de comerciant persoana fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcţie publică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii văzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte.

Guvernul, în mod excepţional, poate aproba participarea membrilor Guvernului în calitate de reprezentanţi ai statului, în consiliile de administraţie la societăţi comerciale interes naţional, instituţii de credit, bănci etc., după cum, în temeiul art. 84 din Legea nr. 161/2003, aceştia pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar artistice.

C. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului

Potrivit prevederilor art. 106 şi 107 din Constituţie, funcţia de ministru încetează: „în urma demisiei, ca urmare a revocării, ca urmare a pierderii drepturilor electorale, ca urmare a incompatibilităţii, în urma decesului, în cazul imposibilităţii exercitării funcţiei mai mult de 45 de zile, în cazul suspendării, în alte cazuri prevăzute de lege".

Cu privire la acest text, se impun a fi făcute următoarele precizări[1]:

- revocarea survine pentru membrul Guvernului, într-o situaţie normală, concretizată într-o remaniere guvernamentală (art. 85 alin. 2);
- suspendarea (având caracterul unei sancţiuni) intervine într-o situaţie anormală, când s-a cerut urmărirea penală a respectivului membru al Guvernului (art. 109, alin. 2);

În ambele cazuri, competenţa aparţine Preşedintelui României.

De asemenea, reformularea textului art. 107, alin. 3 din Constituţia revizuită, privind desemnarea de către Preşedinte a unui membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, când primul-ministru este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile, cu excepţia revocării, a înlăturat orice interpretare ambiguă legată de măsura revocării, care nu-l poate privi pe primul-ministru.

Din punct de vedere procedural, Legea nr. 90/2001 prevede, în cazul demisiei, ca aceasta să se prezinte scris primului-ministru şi devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea sa, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii. În privinţa revocării, la propunerea primului-ministru, aceasta se dispune de Preşedinte, prin decret.

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.* (tratat), p. 390-391.

În toate celelalte cazuri de încetare a mandatului, la propunerea primului-ministru, Președintele ia act de aceasta și emite decret de demitere.

D. Răspunderea Guvernului

Normele constituționale întregesc la rang de principiu fundamental regulile controlului parlamentar asupra Guvernului, cât și răspunderea acestuia.

În privința controlului parlamentar, fără a intra în dezvoltarea continutului formelor sale de manifestare, Constituția în art. 111-113, Cap. IV - Raporturile Parlamentului cu Guvernul, prevede următoarele:

- obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informații, documente cerute de Camera Deputaților și Senat, sau de comisiile parlamentare;
- obligația Guvernului de a informa cu privire la orice inițiativă legislativă privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale;
- participarea obligatorie a membrilor Guvernului, când se solicită prezența acestora de către Parlament;
- obligația Guvernului și a membrilor săi de a răspunde la întrebările sau interpelările formulate de deputați și senatori;

Nerespectarea de către Guvern și membrii săi a obligațiilor mai sus precizate duc la răspunderea politică a acestuia.

Examinarea normelor constituționale permite identificarea următoarelor forme ale răspunderii Guvernului și a membrilor săi:

- răspunderea politică față de Parlament a Guvernului și a fiecăruia dintre membrii săi (art. 109 alin. l);
- răspunderea penală a membrilor Guvernului (art. 109 alin. 2);
- răspunderea administrativ disciplinară, sub forma suspendării din funcție, în cazul în care a început urmărirea penală, sau a fost trimis în judecată unul din membrii;
- răspunderea administrativ patrimonială, întemeiată pe prevederile art. 51 și 52 din Constituție, coroborate cu prevederile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

1. Cea mai gravă formă a răspunderii Guvernului și a membrilor săi, o reprezintă, tocmai răspunderea politică față de Parlament, care poate conduce la demiterea acestuia, ca urmare a retragerii încrederii pe care Parlamentul i-a acordat-o prin adoptarea unei moțiuni de cenzură.

Răspunderea politică a Guvernului este o instituție pe care o regăsim în majoritatea Constituțiilor europene ale statelor membre ale Uniunii Europene (Italia, Franța, Spania, Germania, Finlanda, Suedia, Belgia) și ca este o reflexie a acordării încrederii de către parlament.

În sistemul românesc, consacrarea la nivel constituțional a răspunderii politice atât a Guvernului în ansamblul său, cât și a fiecărui membru în parte (art. 108 alin. l), are o sancțiune specifică retragerii încrederii acordate Guvernului, respectiv demiterea acestuia.

Răspunderea politică a Guvernulul, este o răspundere solidară cu a fiecăruia dintre membrii săi. Răspunderea politică poate îmbrăca forma răspunsului la întrebări, interpelări, de informații, de a prezenta rapoarte etc., până la adoptarea unei moțiuni simple sau a moțiunii de cenzură.

Potrivit art. 112 alin. 2, Camera Deputaţilor şi Senatul pot adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă, sau la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Efectul imediat al adoptării unei moţiuni simple, nu este revocarea ministrului sau căderea Guvernului „efectele sale sunt pe plan politic o victorie a forţelor politice care au iniţiat-o şi susţinut-o„[1]. Spre deosebire de aceasta, moţiunea de cenzură conduce prin adoptarea sa la retragerea încrederii acordată Guvernului, încetarea mandatului, şi pe cale de consecinţă, la demiterea Guvernului.

Urmare a acestui fapt, procedura promovării sale este supusă condiţiei de cvorum, a cel puţin ¼ din numărul total de deputaţi şi senatori, şi convocarea acesteia de către Guvern la data depunerii şi dezbaterea acesteia după 3 zile de la data prezentării sale în şedinţa comună a celor două camere.

Adoptarea moţiunii de cenzură (moţiune de cenzură pozitivă) conduce deci la demiterea Guvernului.

Reversul acestei proceduri, o reprezintă angajarea răspunderii Guvernului, pentru o declaraţie politică, pentru un program sau un proiect de lege.

În măsura în care moţiunea de cenzură a fost respinsă, Guvernul nu este demis, iar proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, se consideră adoptat, iar aplicarea programului său, a declaraţiei de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

În fapt, angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o „modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi şi chiar o modalitate de manifestare a dreptului la iniţiativă legislativă".

2. Răspunderea penală este o formă a răspunderii juridice şi se angajează pentru fapte penale săvârşite în exerciţiul funcţiei lor de către fiecare membru al Guvernului. În cazul începerii urmăririi penale împotriva unui ministru, acesta poate fi suspendat din funcţie de Preşedintele României, iar în măsura în care a fost trimis în judecată, suspendarea este de drept. Legiuitorul constituant lasă pe seama legii organice stabilirea cauzelor de răspundere şi a pedepselor aplicabile pentru faptele penale săvârşite de membrii Guvernului.

Instituţia răspunderii ministeriale este consacrată în cea mai mare parte a Constituţiilor europene (Italia, Germania, Finlanda, Austria, Suedia, Portugalia, Spania, Belgia, Ungaria).

Legea nr. 115/1999[2] privind responsabilitatea ministerială, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi funcţionarea corupţiei, întregeşte prevederile răspunderii ministeriale.

O reglementare similară este cunoscută în tradiţia constituţională românească chiar din 1866, prin promulgarea Legii responsabilităţii ministeriale din 1879 şi menţinută în Constiuţiile din 1923 şi 1938.

În afara formei de răspundere penală instituită în prevederile constituţionale, Legea responsabilităţii ministeriale nr. 115/1999, stipulează că „un membru al Guvernului

[1] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 207.

[2] Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128/14.08.1999.

răspunde penal, pentru infracțiunile prevăzute de această lege, iar pentru alte infracțiuni prevăzute în Codul penal sau legile penale speciale, săvârșite în afara exercițiului funcției lor, membrii Guvernului răspund în condițiile dreptului comun".

Cu privire la răspunderea penală, aceasta se angajează atât membriilor pentru faptele penale săvârșite de miniștrii în funcție, cât și pentru cei ce au ocupat o asemenea funcție, pentru faptele săvârșite în timpul mandatului. De asemenea, precizăm că pentru faptele penale săvârșite fără a avea legătură cu executivul funcției, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.

3. O altă formă de răspundere a membrilor Guvernului, o reprezintă răspunderea administrativ patrimonială pe temeiul art. 52 din Constituție, coroborat cu art. 126(6) care poate privi, în calitate de subiect atât Guvernul, în calitate de autoritate publică, cât și fiecare membru în parte, pentru pagubele produse printr-un act administrativ nelegal, sau ca „funcționar vinovat", coroborat cu prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

2.3. Primul-ministru

A. Statutul constituțional al primului-ministru

În toate Constituțiile statelor europene, este reglementată în mod distinct funcția de prim-ministru, Cancelar, Președintele Consiliului etc., atât sub aspectul desemnării sale, a rolului și atribuțiilor sale, cât și interimatul funcției.

În Constituția României, în forma revizuită din 2003, vom observa deja modificări în statutul constituțional al primului-ministru, în sensul imposibilității revocării acestuia de către Președintele României. Revocarea primului-ministru echivalează cu o revocare a Guvernului, ceea ce se poate realiza numai de către Parlament, pe calea moțiunii de cenzură. Legiuitorul constituant, reglementează însă interimatul funcției, pe perioada în care primul-ministru se află în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile (art. 107 alin. 3).

Primul-ministru interimar este un alt membru al Guvernului, care fiind astfel desemnat va îndeplini atât funcția de prim-ministru, cât și pe cea al cărui titular este. Desemnarea primului-ministru interimar se face pe o perioadă determinată, până la încetarea imposibilității de a-și exercita atribuțiile.

În condițiile art. 110 alin. 2, dacă interimatul este mai mare de 45 de zile, Guvernul este demis. Astfel, putem deduce că doar Președintele poate delega atribuțiile prin numirea unui prim-ministru interimar, în cazurile limitativ prevăzute de art. 107 alin. 2 . „Procedura interimatului este compatibilă cu mandatul acordat Guvernului prin votul de învestitură, fiind menită să asigure continuitatea funcționării Guvernului, în condițiile producerii unor evenimente fortuite ce ar putea conduce la destabilizarea sa, cu toate că Parlamentul nu i-a retras încrederea acordată."[1]

Atributul principal al primului-ministru, potrivit art. 107 alin. 1 din Constituție este de a „conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin", ceea ce presupune că primul-ministru nu se poate substitui altui membru al Guvernului în exercitarea atributelor sale.

[1] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.*, p. 183.

Pe de altă parte, primul-ministru mai are şi alte atribuţii ce-i revin în exclusivitate, şi anume:

- poate prezenta celor două camere ale Parlamentului rapoarte şi declaraţii privind politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate (art. 107 alin. 1, teza a-II-a);
- propune Preşedintelui României revocarea şi numirea unor membrii ai Guvernului (art. 85 alin. 2);
- poate cere Preşedintelui României să participe la anumite şedinţe ale Guvernului (art. 87);
- contrasemnează cea mai mare parte din decretele prezidenţiale (art. 100 alin. 2);
- semnează ordonanţele şi hotărârile adoptate de Guvern (art. 108 alin. 4);
- reprezentarea Guvernului în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu partidele, sindicatele, organizaţiile neguvernamentale şi în relaţiile internaţionale.

B. Statutul legal al primului-ministru

În afara prevederilor constituţionale care definesc primul-ministru, în calitatea sa de conducător (şef) al Guvernului, Legea nr. 90/2001, în articolele 13-19 (Secţiunea a IV-a) cuprinde prevederi care dezvoltă statutul acestuia, conferindu-i o poziţie aparte, aceea de „primus inter pares" şi ca autoritate publică de sine stătătoare în exercitarea funcţiilor autorităţii guvernamentale".[1]

Prin prevederile legii organice sunt dezvoltate principalele sale atribuţii instituţionale şi este determinat rolul său de a conduce Guvernul şi a coordona activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuţiilor legale ce le revin.

Printre aceste atribuţii amintim:

- de a reprezenta Guvernul în relaţiile cu Parlamentul, Preşedintele României, Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorităţi şi instituţii publice, partidele şi alianţele politice, sindicatele, alte organizaţii neguvernamentale şi în relaţiile internaţionale;
- de a solicita Parlamentului ca unii dintre miniştri să aibă calitatea de ministru de stat pentru coordonarea activităţii unor ministere;
- stabileşte ministerele aflate în coordonarea fiecărui ministru de stat;
- îndeplineşte funcţia de vicepreşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;
- numeşte şi eliberează din funcţie conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia celor care au calitatea de membru al Guvernului, secretarul general şi adjunct al Guvernului, personalul cancelariei primului-ministru, secretarii de stat şi alte persoane ce îndeplinesc funcţii publice în condiţiile legii;
- prezintă celor două Camere ale Parlamentului, rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, răspunde la întrebările şi interpelările adresate de deputaţi şi senatori;
- contrasemnează decretele emise de Preşedintele României.

Pentru rezolvarea operativă a unor probleme, prim-ministru poate constitui, prin decizie, consilii, comisii şi comitete interministeriale.

Cu privire la incompatibilităţi, nici Constituţia şi nici Legea nr. 90/2001 sau Legea nr. 161/2003, nu prevede un regim special al incompatibilităţilor pentru primul-ministru, ele fiind aceleaşi pentru toţi membrii Guvernului (art. 14 şi respectiv art. 84).

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.* p. 392.

În mod similar, primul-ministru, ca și ceilalți membri ai Guvernului, au obligația legală de a depune „declarația de avere" și de interese sub sancțiunea angajării răspunderii juridice, în conformitate cu prevederile Legii nr. 115/1996.

Actele primului-ministru se numesc decizii și cle sunt supuse condiției de validitate, a publicării în Monitorul Oficial, Partea I, sub sancțiunea inexistenței actului.

Subsecțiunea 3
Funcționarea Guvernului

Ședințele Guvernului se convoacă și sunt conduse de primul-ministru. Președintele României poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în alte situații. Președintele României prezidează ședințele Guvernului la care participă.

Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul ședințelor Guvernului se dezbat probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice adoptându-se măsurile corespunzătoare.

La ședințele Guvernului pot participa, în calitate de invitați, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru.

Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror altor măsuri stabilite, se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în stenograma ședinței, certificată de secretarul general al Guvernului.

În exercitarea atribuțiilor sale Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unor legi speciale de abilitare sau, în cazuri excepționale, ordonanțe de urgență, potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție.

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea executării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

În cazul încetării mandatului său, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai acte cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege.

Guvernul poate hotărî și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru.

Hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței.

În realizarea funcției sale de conducere generală a administrației publice, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea sa, precum și asupra prefecților.

În exercitarea controlului ierarhic, Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa precum și ale prefecților.

Guvernul se află în raporturi de colaborare cu autoritățile administrative autonome.

Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București.

Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. În această calitate prefectul răspunde de aplicarea politicii Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, având obligația de a asigura executarea actelor Guvernului, precum și pe cele ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor.

Prefectul conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale și exercită controlul asupra legalității actelor administrative ale consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean și ale președintelui consiliului județean.

Subsecțiunea 4
Actele Guvernului

În categoria elementelor de conținut ale statutului constituțional al Guvernului, întâlnim și reglementarea actelor acestuia, anume:

a) hotărâri emise pentru organizarea executării legilor, deci sunt acte *praeter legem* și *secundum legem* (deci în baza și în limitele acesteia, neputând lua decât măsuri de punere în executare). Hotărârile pot fi atât normative, cât și individuale;

b) acte exclusiv politice (programe, moțiuni, declarații, mesaje);

c) ordonanțe - în temeiul normei constituționale (delegarea legislativă art. 115). Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legii organice.

Aceste ordonanțe numite și obișnuite sau propriu-zise, pot fi supuse, în condițiile legii de abilitare, aprobării sau nu, Parlamentului.[1]

O altă categorie de ordonanțe o reprezintă ordonanțele de urgență (art. 115 alin. 4), care intervin în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată.

Ordonanțele au o dublă natură juridică, sunt acte administrative în raport cu autoritatea care le adoptă și acte cu putere de lege în raport cu forța lor juridică.[2]

Din această enumerare, rezultă că în temeiul art. 108 din Constituție, hotărârile se emit pentru organizarea executării legii, deci „actul administrativ al Guvernului", prin

---

[1] Mihai Constantinescu, *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului,* Revista Dreptul nr. 8/1998, p. 30-35; Mihai Constantinescu, Ioan Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 254; Dana Apostol Tofau, *Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului,* Revista de Drept Public, nr. 1/1995, p. 94-101.

[2] Antonie Iorgovan, Dana Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză comparativă în raport cu statele occidentale,* Revista de drept public 1/2001, p. 62-77.

care se realizează „competența originară"[1] a Guvernului, fiind supuse condiției de formă a semnării lor de către primul-ministru și contrasemnate de miniștrii care au obligația de a le pune în executare și de a fi publicate în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței sale. Fiind un act administrativ, hotărârea poate fi atacată în fața instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 52, coroborat cu art. 126(6) din Constituție.

Cu privire la ordonanțe, acestea sunt expresia competenței delegate în materie legislativă de către Parlament, Guvernului.

În temeiul prevederilor art. 115 din Constituție, ordonanțele sunt de două feluri:

- ordonanțe în temeiul unei legi de abilitare, emise deci doar cu respectarea strictă a obiectului acesteia, supuse sau nu, în condițiile legii de abilitare, aprobării ulterioare a Parlamentului și a datei până la care se pot emite ordonanțe. Regula este că aceste ordonanțe, nu se supun aprobării Parlamentului decât dacă este prevăzută expres. Cu privire la această categorie de ordonanțe, mai amintim că ele nu pot face obiectul unor domenii rezervate legilor organice. De asemenea, potrivit opiniei prof. Antonie Iorgovan „legea de abilitare poate fi dată și de o dispoziție de învestire a Guvernului, competența de a emite o ordonanță cuprinsă într-o lege, reglementând un anumit sector de activitate"[2].

De asemenea, reținem că fiind un act administrativ emis în executarea raporturilor dintre Guvern și Parlament, ele nu pot fi atacate în contencios administrativ, se poate realiza controlul constituționalității sale pe calea excepției de constituționalitate de competența Curții Constituționale (art. 146 lit. d).

Pentru ordonanțele ce se supun aprobării Parlamentului, valabilitatea lor este condiționată tocmai de respectarea acestei obligații, până la împlinirea termenului de abilitare, sub sancțiunea încetării de drept a efectelor lor.

- ordonanțe de urgență emise în cazuri excepționale, când nu este necesară delegarea legislativă.

În temeiul Constituției României, în forma revizuită „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora". (art. 115 alin. 4). Forma modificată a articolului 115 și alineatele introduse după revizuirea constituției, sunt de natură a înlătura arbitrariul și practica neconstituțională a Guvemului, care pe calea excesului de putere, poate proceda la adoptarea, modificarea sau abrogarea ordonanței de urgență, fără respectarea procedurii constituționale.

Forma revizuită a articolului 115 din Constituție aduce modificări cu privire la:

- definirea situației excepționale, care justifică adoptarea unei ordonanțe de urgență și anume „o stare de urgență în reglementarea unui aspect ce nu comportă nici-un fel de amânare"[3];

---

[1] Mihai Constantinescu, Ioan Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 237.

[2] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 191.

[3] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 226.

- sub aspect procedural, intrarea în vigoare a ordonanței de urgență este supusă condiției de a fi depusă spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă a fi sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României (art. 115 alin. 5). În fapt aceste momente, deși diferite, sunt corelate, nu se pot publica decât după depunerea la Cameră.

Procedura specială instituită, justifică, de asemenea, situația excepțională sau urgența în adoptarea sa. Astfel, dacă camera competentă nu se află în sesiune, se invocă, în mod obligatoriu în 5 zile de la depunerea ordonanței de urgență sau de la trimitere, iar dacă în termen de cel mult 30 zile de la depunere, camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta se consideră adoptată și se trimite celeilalte camere care decide, de asemenea, în procedură de urgență.

În art. 115 alin. 6, legiuitorul constituant determină obiectul acestor ordonanțe de urgență, și implicit limitele constituționale ale acestora, prin nominalizarea domeniilor ce nu pot fi reglementate prin ordonanța de urgență, alcătuind sfera „finelor de neprimire": domeniul legilor constituționale, regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Cu privire la sintagma „nu pot afecta regimul", prof. Antonie Iorgovan, precizează că „legiuitorul constituant a urmărit regulile care sunt stabilite prin legi care au ca obiect organizarea și funcționarea acestor instituții fundamentale, are deci în vedere regimul legal și nu pe cel constituțional."[1]

Dacă în privința limitării obiectului ordonanței de urgență cu privire la legile constituționale, procedura expresă a avut în vedere evitarea excesului de putere al Guvernului, cu privire la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale și respectiv drepturile electorale, legiuitorul constituant a accentuat o dată în plus importanța acestora, prin reluarea unora din cele mai importante drepturi fundamentale (dreptul de alege și de a fi ales), iar în privința sferei instituțiilor fundamentale, trebuie să avem în vedere atât instituțiile cuprinse în Titltul III, fiind vorba de clasicele puteri, dar și autoritățile publice care sunt reglementate în alte titluri ale Constituției[2] (Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Economic și Social).

Pe de altă parte, protecția proprietății private, se coroborează cu prevederile art. 44 din Constituție, potrivit cărora, naționalizarea, exproprierea și orice altă cale de trecere silită a bunurilor proprietate privată, în proprietate publică, nu se poate face decât prin lege, cu o dreaptă și prealabilă despăgubire și fără discriminări de natură socială, etnică, religioasă, politică.

Ordonanțele de urgență și ordonanțele emise în baza legii de abilitare, se aprobă sau se resping prin lege, urmând a stabili, după caz, măsurile ce se impun cu privire la efectele juridice produse pe perioada aplicării ordonanței (art. 115 alin. 7 și 8).

---

[1] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, p. 227.

[2] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 411.

Secțiunea 3
Atribuțiile centrale de specialitate ale Administrației Publice

Subsecțiunea 1
Ministerele

1.1. Organizarea ministerelor

Analizând autoritățile care realizează administrație publică în actualul sistem constituțional și legal, am stabilit că este vorba despre două categorii de autorități administrative, respectiv despre autorități ale administrației de stat și autorități ale administrației publice autonome locale.

Administrația de stat, la rândul său, este formată din două categorii de organe din punctul de vedere al competenței teritoriale (*rationae loci*):

- administrația de stat centrală (cei doi șefi ai executivului, ministerele, autorități centrale autonome);
- administrația de stat teritorială (prefectul, serviciile desconcentrate ale ministerelor etc.).

Din punct de vedere al competenței materiale (rationae materiae), administrația centrală de stat cuprinde două categorii de organe:

- organe având competență materială generală - Președintele și Guvernul;
- organe având competență materială de specialitate - ministerele, alte organe centrale de specialitate, organele centrale autonome.

Primele ministere în România s-au înființat începând cu anul 1831, în baza Regulamentelor Organice, în Muntenia, și în 1832 în Moldova, unele ranguri boierești fiind transformate în funcții de miniștri. Ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităților administrației publice, având rolul de a organiza exercitarea și a executa în concret legile în anumite domenii de activitate.[1]

Fundamentul constituțional al regimului juridic al ministerelor și administrației ministeriale se află în Secțiunea 1 a Capitolului V din Titlul III al legii fundamentale, secțiune intitulată „Administrația publică centrală de specialitate". În afara acestor prevederi exprese, dispoziții în materie mai regăsim și în alte părți ale Constituției, de exemplu Secțiunea a II-a din același capitol, care, în art. 123 alin. (2) prevede rolul prefectului, de conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale sau dispozițiile privitoare la membrii Guvernului, respectiv miniștri, deci conducătorii diferitelor autorități centrale de specialitate cu statut de ministere.

---

[1] Cristina Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ, articol apărut în lucrarea Reformele administrative și judiciare in perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 92-93.

Subsecțiunea 2

Organe ale administrației centrale de specialitate

2.1. Categorii de organe centrale de specialitate

Art.116, intitulat „structura", stabilește următoarele categorii de organe care constituie, în actualul sistem constituțional, acest tip de administrație[1]:

a) ministerele, care se organizează numai în subordinea Guvernului;

b) alte organe de specialitate care se pot organiza:

- în subordinea Guvernului;
- în subordinea ministerelor;
- ca autorități centrale autonome.

Rezultă că, din punctul de vedere al statutului lor, al raporturilor cu alte autorități administrative, administrația centrală de specialitate cuprinde două categorii de organe[2]:

1) organe subordonate, fiind vorba despre o subordonare față de Guvern sau față de ministere;

2) organe autonome centrale, care nu se află în subordinea niciunei alte autorități administrative.

Art. 117 consacră următoarele moduri de înființare a organelor centrale de specialitate: a) înființarea, potrivit legii, a ministerelor;

Art. 117 alin. 1 prevede că ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii.

Statutul ministerelor este cel consacrat de art. 34 din Legea nr. 90/2001, și anume acela de organe de specialitate ale administrației publice centrale, care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.

Legea nr. 90/2001, în art. 36, arată că ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și asupra întregii liste a Guvernului, la învestitură.

Art. 37 din aceeași lege recunoaște primului-ministru dreptul de a solicita Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere.

b) înființarea prin lege organică a autorităților centrale autonome;

Art. 117 alin. (3) dispune că „autoritățile centrale autonome se pot înființa prin lege organică".

c) prin acte ale Guvernului și ministerelor, cărora le este recunoscută competența de a înființa organe de specialitate în subordinea lor, în următoarele condiții:

- o asemenea competență să le fie recunoscută expres de lege;
- să se obțină avizul Curții de Conturi.

Constatăm că prin Constituție nu se precizează numărul de ministere, ceea ce se explică prin faptul că „cerințele dezvoltării economice, sociale, pot determina, la un moment dat, fie contopirea unor ministere, fie separarea lor în cadrul unor ministere distincte sau a unor secretariate de stat, având atribuții proprii"[3].

---

[1] În același sens, Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2004, p. 129-130.

[2] Antonie Iorgovan - în Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 261.

[3] Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *op. cit.*, p. 357.

2.2. Actele organelor administrației centrale de specialitate

Constituția nu face nici un fel de precizări cu privire la actele administrației centrale de specialitate. Există însă unele dispoziții, din a căror interpretare deducem că prin Constituție se recunoaște implicit competența miniștrilor de a emite acte juridice.[1]

Astfel, art. 107, care reglementează statutul primului-ministru, prevede că acesta coordonează activitatea membrilor Guvernului, respectând însă atribuțiile ce revin fiecăruia.

Cum membrii Guvernului exercită unele attibuții, rezultă implicit că ei îndeplinesc și acte și fapte juridice prin intermediul cărora duc la îndeplinire atribuțiile respective.

Nici în Legea nr. 90/2001 nu regăsim reglementări speciale în ceea ce privește actele emise sau adoptate de organele centrale de specialitate, denumirile lor sau regimul juridic.

În schimb, majoritatea actelor normative care reglementează activitatea ministerelor prevăd că, în îndeplinirea sarcinilor care le revin, ministerele emit ordine și instrucțiuni.

Diferența dintre ordine și instrucțiuni constă în caracterul, normativ sau individual, pe care îl au acestea.

Astfel, ordinele pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual [2], pe când instrucțiunile pot avea numai caracter normativ.

În afara celor două denumiri consacrate, în practică se mai regăsesc și multe altele, cum ar fi: Ministerul Finanțelor emite precizări, norme tehnice, convenții; Banca Națională care este autoritate centrală autonomă emite ordine, circulare, principii, norme, norme metodologice, norme obligatorii etc. Miniștrii, la rândul lor, emit și ei acte care poartă diferite denumiri, cum ar fi: circulare, decizii, precizări, rezoluții, ordine, norme metodologice etc.

2.3. Clasificarea organelor centrale de specialitate ale administrației de stat

Cum rezultă și din titlul acestei categorii de organe, și anume „organe centrale de specialitate ale administrației de stat" rezultă că „administrația publică centrală se realizează numai ca administrație statală"[3].

a) Am stabilit ca prim criteriu de clasificare statutul organului central respectiv, ceea ce a atras identificarea a două astfel de categorii de organe centrale de specialitate, respectiv organe subordonate (Guvernului sau ministerelor) și organe centrale autonome.

b) Din punctul de vedere al modului de înființare, am identificat trei categorii de organe centrale de specialitate:

- prin lege organică - pentru autoritățile centrale autonome;
- prin lege sau prin procedura de acordare a votului de încredere - pentru ministere;
- prin acte ale Guvernului și ministerelor - pentru alte organe de specialitate înființate în subordinea ministerelor și a Guvernului.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. 1, ed. 4, p. 447-449.

[2] În același sens, Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 329; Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.*, pp. 135-137.

[3] Antonie Iorgovan - în Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 261.

c) Din punctul de vedere al denumirii lor, identificăm o varietate de denumiri, şi anume:

- ministerele, noţiune prin care se evocă autorităţile centrale de specialitate subordonate exclusiv Guvernului;

- alte organe centrale de specialitate, care poartă denumiri diferite şi anume: comisii, consilii, agenţii, secretariate de stat, oficii etc.[1] Acestea, la rândul lor, pot fi în subordinea Guvernului, a ministerelor sau autonome.[2]

2.4. Statutul constituţional al administraţiei centrale

Sub aspectul reglementării administraţiei ministeriale, amintim că prin Regulamentele Organice au fost instituite pentru prima oară ministerele, în sensul „modern" al termenului, chiar dacă prima lege cadru a fost adoptată în 1929, prin acestea, înţelegându-se organele centrale de specialitate aflate în subordinea Guvernului. După 1990, se menţine practica consacrării administraţiei ministeriale în teoria administraţiei publice centrale subordonate Guvernului.

Cea mai mare parte a Constituţiilor europene cuprind în privinţa administraţiei centrale de specialitate, doar norme generale, ca principii de bază, structura sau competenţa înfiinţării acestora.

Fără a se îndepărta de la practica europeană, Constituţia României, atât în forma din 1991, cât şi în forma revizuită, prevede în Titlul III „Autorităţile Publice", Capitolul V, Secţiunea I (art. 116) „Administraţia publică centrală de specialitate" că „Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului. Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului şi a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome". Din acest text rezultă că administraţia centrală de specialitate este o administraţie statală, care se organizează şi funcţionează sub forma ministerelor, în subordinea Guvernului. Cu privire la fiecare din aceste categorii, în temeiul prevederilor constituţionale, putem reţine următoarele trăsături:

- organe de specialitate în subordinea Guvernului şi a ministerelor;
- autorităţi administrative autonome.

În categoria administraţiei centrale de specialitate, identificăm din prevederile constituţionale, trei categorii de autorităţi: ministerele, organele de specialitate aflate în subordinea Guvernului şi a ministerelor şi autorităţilor centrale autonome.

1. Din definiţia „ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului", rezultă că ministerul este un organ de specialitate al administraţiei centrale care urmăreşte realizarea, într-un domeniu sau altul, a politicii interne şi externe a Guvernului. Ministerul este condus de un ministru şi se înfiinţează, organizează şi funcţionează potrivit legii.

Cu privire la modul de înfiinţare, în practică această prevedere a fost în mod repetat încălcată, întrucât până acum regula pentru organizarea şi funcţionarea ministerelor era aceea a înfiinţării acestora prin hotărâre de guvern.

---

[1] Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.* p. 128-129.

[2] Exemplu: Autoritatea Nationala pentru Protecţia Consumatorilor, înfiinţată în subordinea Guvernului prin Hotarârea de Guvern nr. 482/1992, Monitorul Oficial nr. 212/28.08.1992; Comisia Naţională de Prognoză, înfiinţată prin Hotărârea de Guvern nr. 810/1992 (Monitorul Oficial nr. 336/29.12.1992).

După cum aminteam într-o secțiune anterioară, un număr de miniștri, care conduc ministere, sunt și membri ai Guvernului, la acestea adaugându-se miniștrii de stat sau delegați pentru coordonarea activității unor ministere.

2. În conformitate cu prevederile art. 117 alin. 2, Guvernul și Ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot să înființeze în subordinea lor organe de specialitate.

3. A treia categorie de autorități ale administrației publice centrale de specialitate, reprezintă autoritățile administrative autonome.

În conformitate cu prevederile art. 116 din Constituție, aceste autorități autonome nu sunt altceva decât autorități de stat, unele fiind nominalizate în Constituție, precum: Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art. 119), Serviciile de Informații (art. 65 lit. h) și Serviciile Publice de Radio (art. 31 alin. 5), iar altele înființate prin legi organice (Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Comisia Națională a Valorilor Imobiliare, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, Consiliul Național de Evaluare Academică și Acreditare, Societatea Română de Radiodifuziune, Societatea Română de Televiziune, Agenția Națională de Presă Rompres, S.R.L, Serviciul Român de Informații Externe, Serviciul de Pază și Protecție, Institutul Român pentru Drepturile Omului și Banca Națională).

Cu privire la Consiliul Legislativ (art. 79), Consiliul Economic și Social (art. 141), Curtea de Conturi (art. 140), din analiza textelor constituționale, acestea sunt organe consultative de specialitate ale Parlamentului sau ale Parlamentului și Guvernului.

În ceea ce privește Curtea Constituțională (art. 142-147) și Avocatul Poporului (art. 58-60), din analiza textelor constituționale nu rezultă natura juridică a acestora de autorități autonome, ci mai degrabă, așa cum reține prof. Antonie Iorgovan „au rolul de a menține echilibrul între puterea executivă, legislativă și judecătorească"[1].

Referitor la actul de înființare al autorităților centrale de specialitate, mai putem reține următoarele aspecte: întrucât legiuitorul constituant nu distinge cu privire la natura legii prin care se pot înființa ministerele, putem deduce că aceasta poate fi atât o lege generală-cadru, dar și o lege specială.

De asemenea, înființarea autorităților centrale de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, aceasta este tot de domeniul legii, întrucât capacitatea executivului de a înființa este condiționată de „recunoașterea prin lege a acestei competențe" (art. 117 alin. 2) și de avizul Curții de Conturi.

Privitor la autoritățile centrale autonome, textul prevede expres prin lege organică. Sensul sintagmei „prin lege organică" are „o semnificație mai largă, putând conduce la ideea unei legi organice pentru fiecare autoritate autonomă în parte, cât și la ideea unei legi organice care să vizeze înființarea mai multor autorități autonome, precum poate fi adusă și ideea unei legi organice care să conțină reglementări de principiu de drept comun al autorităților centrale autonome ale administrației de stat.[2]"

Pe de altă parte, întrucât norma constituțională nu nominalizează administrația ministerială, numărul acestora este la latitudinea legiuitorului originar - Parlamentul, funcție de necesitățile vieții economico-sociale, de propunerea primului-ministru pentru lista miniștrilor și respectiv programului său de guvernare.

---

[1] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Moraru, Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.* p. 233.

[2] Idem, *op. cit.* p. 236-237.

De altfel, lipsa nominalizării miniştrilor din Constituţie, permite o flexibilitate a legiuitorului, care poate aproba reorganizarea ministerelor, înfiinţarea unora noi, desfiinţarea acestora sau comasarea şi divizarea lor.

De cele mai multe ori, şi aceste operaţiuni de mobilitate legislativă sunt de natură a evita sau a stinge o criză guvernamentală. Sub aspectul denumirii autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate, am reţinut deja mai multe terminologii, precum ministere, comisii, comitete, agenţii, consilii, departamente etc.

Denumirea diferită a acestora nu schimbă natura juridică a activităţii acestora, de a fi organe centrale de specialitate ale administraţiei publice.

Se impune a reţine în această secţiune şi prevederile constituţionale referitoare la „încetarea funcţiei de membru al Guvernului" (art. 106) prin demisie, revocare, pierderea drepturilor electorale, apariţia unei stări de incompatibilitate, deces şi în alte condiţii stabilite prin lege, cauze pe care le-am mai examinat cu ocazia analizei statului constituţional al Guvernului, în ansamblul său.

În finalul acestei analize a statutului constituţional al acestor autorităţi centrale de specialitate, să reţinem şi competenţa recunoscută miniştrilor şi răspunderea acestora implicită pentru activitatea desfăşurată în mod exclusiv şi autonom, inclusiv faţă de primul-ministru (art. 107 alin. 4) „Primul-ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuţiile ce le revin." Aşadar, primul-ministru nu se poate substitui nici unui ministru în realizarea competenţelor sale, coordonarea, ca şi conducerea, fiind în spiritul Constituţiei, o consecinţă a caracterului colegial al Guvernului şi al rolului primului-ministru de a forma o „echipă guvernamentală".

Secţiunea 4
Prefectul şi subprefectul

Subsecţiunea 1
Evoluţia instituţiei

Prefectul[1]. Scurt istoric[2].

„Prefectul este o componentă tradiţională a administraţiei publice româneşti. În Muntenia şi Moldova prefectul a existat încă inainte de Unirea principatelor de la 24 ianuarie 1859. Astfel, în anul 1746 Constantin Mavrocordat a instituit ispravnicii de judeţ, iar la propunerea lui Barbu Dimitrie Ştirbei, secretarul comisiei constituite pentru întocmirea Regulamentului Organic al Ţării Româneşti, aceştia au fost numiţi cârmuitori sau ocârmuitori, fiind numiţi de domn pe trei ani, având numai atribuţii administrative şi cancelarie judeţeană compusă dintr-un sameş, un ajutor al sameşului şi doi scriitori sau copişti[3].

1 Legea nr. 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 262/2007.

2 Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Didactică şi Pedagogică R.A. Bucureşti 2007, p. 181-185.

3 Nicolae Băbălău, Dinică Ciobotea şi Ion Zarzără, *op. cit.*, p. 11.

Unirea Principatelor Române a impus ca o necesitate obiectivă reformarea structurilor administrației astfel încât să se realizeze consolidarea unității statale[1] și pentru că un stat modern nu poate exista decât cu o administrație organizată pe principii corespunzătoare nivelului de modernism al statului. Intrarea în vigoare a Legii înființării consiliilor județene de la 2/14 aprilie 1864[2] în întregire cu Legea comunală votată la 10 martie 1864 și sancționată de domnitor la 31 martie 1864[3] a marcat demarcarea între etapa din istoria administrației „statornicită în tiparele feudale" și etapa „omologată de mișcarea istorică modernă"[4] bazată pe evenimentele de la 1789 din Franța, pe revoluția lui Tudor Vladimirescu, pe Revoluția de la 1848 și pe Unirea de la 24 ianuarie 1859. Legea comunală a atribuit comunelor urbane și rurale calitatea de persoană juridică, ceea ce le dă dreptul de a reprezenta și a apăra interesele locuitorilor și a fost înființată funcția de primar.

Legea înființării consiliilor județene a creat o instituție nouă la nivelul fiecărui județ, instituție căreia i s-a atribuit rolul de a reprezenta interesele colective și economice pe plan local: fiecare consiliu județean avea un comitet permanent. Din legile vremii rezulta că la conducerea județelor trebuiau să conlucreze organe cu caracter deliberativ și organe executive. Astfel, prefectul și subprefectul erau „reprezentanți ai puterii centrale în județ și administratori ai intereselor locale"[5]. Consiliul județean avea rolul de organ deliberativ, iar comitetul permanent era autoritate administrativă cu atribuții executive și deliberative al cărui președinte era prefectul. Legea din anul 1864 a fost modificată prin Legea din martie 1872 și apoi prin Legea din 1 martie 1883, act normativ prin care atribuțiile definitorii pentru competența prefectului au fost restrânse. Conform acestui act normativ prefectul era doar „agent executor al deciziunilor consiliului și comitetului, pe care le încredințează prezidentului comitetului permanent. Prefectul trebuia să-i dea acestuia concursul necesar"[6]. Prin Legea din 1 noiembrie 1892 privind organizarea autorităților administrative exterioare, dependente de Ministerul de Interne și fixarea circumscripțiunilor administrative s-a reglementat că: „în capul fiecărui județ este câte un prefect" „numit prin decret regal, la recomandarea Ministrului de Interne" și „reprezintă puterea executivă în toată circumscripțiunea supusă administrațiunii sale".

Legislația anterioară Unirii de la 1 decembrie 1918 și legile din anii 1925, 1936 și 1940, pornind de la modelul organizatoric al departamentului din Franța, i-au atribuit prefectului calitatea de conducător al administrației județene descentralizate și calitatea de reprezentant al guvernului în județ. Așa cum se arată în literatura de specialitate[7], spre deosebire de primar - care avea și el o dublă calitate: șef al administrației comunale descentralizate și reprezentantul guvernului în comună „prefectul este în primul rând reprezentantul local al puterii centrale și numai în al doilea rând șeful administrației județene descentralizate." Prefectul făcea parte din ierarhia Ministerului de Interne, fiind numit prin decret, la propunerea ministrului de interne. Rezultă că administrația județului

---

[1] Emil Bălan, *Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice*, Editura Fundației România de mâine, București, 1997, p. 37.

[2] Monitorul jurnal oficial al Principatelor Unite, nr. 76, 2/14 aprilie 1864.

[3] Monitorul jurnal oficial al Principatelor Unite, nr. 75, 1/13 aprilie 1864.

[4] Nicolae Băbălău, Dinică Ciobotea și Ion Zarzără, op.cit, p. 14.

[5] Emil Bălan, op.cit, p. 37.

[6] www.prefecturaarges.ro. Scurtă prezentare istorică.

[7] Emil Bălan, op.cit, p. 38.

la acea vreme a fost caracterizată de un grad de descentralizare mai mic decât administrația comunală.

Referitor la cele două calități ale prefectului se impun câteva observații. Fiind reprezentantul guvernului, prefectul avea calitatea de organ de control și de supraveghere, putând inspecta serviciile exterioare ale ministerelor, cu excepția celor ale Ministerului Apărării Naționale și a celor ale Ministerului Afacerilor Străine. Prefectul avea, de asemenea, dreptul și obligația de a supraveghea și controla comunele rurale și urbane, activitatea instituțiilor de binefacere și de asistență socială din județ. Prefectul avea atribuțiile de a preveni creșterea infracționalității, de a se îngriji de menținerea ordinii și siguranței publice, de a da ordine structurilor polițienești și ale jandarmeriei, de a da dispoziții în caz de calamități naturale, și de a exercita tutela administrativă. Fiind șeful administrației județene, prefectul avea și calitatea de șef ierarhic al tuturor funcționarilor județeni. El avea prerogativa de a numi, de a înainta și de a licenția funcționarii județeni, având și competența în materia angajării răspunderii disciplinare a acestora. Tot în calitate de șef al administrației județene, prefectul avea competența de a administra interesele județene, de a se îngriji de toate serviciile publice județene, de a administra patrimoniul județului, de a ordonanța sumele, de a semna toate actele în numele județului, de a reprezenta județul în justiție etc. Legislația referitoare la administrația publică în vigoare înainte de anul 1918, Legea de unificare administrativă din anul 1925, Legea administrativă din 27 martie 1936 reglementau funcția de prefect ca o funcție politică, prefectul fiind numit dintre cetățenii care nu erau funcționari de carieră, dar care aveau încrederea guvernului și, implicit, a ministrului de interne și care îndeplineau anumite condiții legale: De exemplu, Legea de unificare administrativă din anul 1925 prevedea că o persoană pentru a putea deveni prefect trebuia să aibă 30 de ani împliniți și să posede diploma unei școli superioare recunoscute de stat, cu excepția celor care au funcționat în acea funcție cel puțin un an. Fiind funcționar politic, revocarea din funcție a prefectului se putea face oricând.

Prin Legea pentru organizarea administrației din anul 1929 prefectul a devenit doar reprezentantul guvernului în județ, exercitând atribuțiile de șef al poliției județene, de organ de control și de supraveghere al guvernului în județ, aducându-și contribuția la executarea hotărârilor consiliului județean și ale delegației consiliului. Se poate afirma că până la Legea din 15 iulie 1931 pentru modificarea unor dispoziții din Legea pentru organizarea administrației locale din anul 1929, în România existau la nivel de județ doi prefecți:[1] prefectul politic ale cărui atribuții principale au fost deja prezentate și un prefect administrativ. Noțiunea de prefect administrativ nu este utilizată de lege, dar este folosită în literatura de specialitate pentru că atribuțiile pe care le avea anterior prefectul ca șef al administrației județene au fost transferate prin legea din anul 1929 unei alte persoane: președintele delegației consiliului județean. Acest președinte era ales de către consiliul județean pentru un mandat de cinci ani și trebuia să aibă licență în drept. Legea din anul 1931 a revenit asupra transferului de atribuții, luându-le de la președintele delegației consiliului județean pe cele care îi fuseseră încredințate și redându-i-le prefectului politic, acesta redevenind conducător al administrației județene. Legea administrației din 27 martie 1936 a conferit prefectului un rol deosebit de important ca șef al administrației

[1] Emil Bălan, *op. cit.*, p. 39.

județene, care supraveghea toate așezămintele culturale și serviciile publice, fiind, totodată, șeful poliției și jandarmeriei.

În anul 1938 a fost desființat ținutul ca unitate administrativ-teritorială și prin Legea administrativă din același an s-a desființat administrația autonomă a județului, el devenind o circumscripție în care funcționau serviciile exterioare ale ministerelor. Prefectul, conform acestei reglementări, avea mai mult atribuții de îndrumare, de supraveghere și de control, avea dreptul de a numi primarii din comunele rurale și urbane nereședință și de a desemna membrii de drept în consiliul comunal. Prefectul era numit prin decret regal. Meritul legii administrative din anul 1938 este acela de a fi reglementat ideea de prefect funcționar de carieră. Dacă această idee ar fi fost transpusă în practică s-ar fi ajuns la creșterea nivelului calitativ al prestației prefectului, fiindcă un funcționar de carieră ar fi avut experiența necesară și cunoștințele definitorii pentru întregul mecanism administrativ. Ideea de prefect de carieră nu a fost pusă în aplicare datorită prevederilor art. 195[1] din legea menționată și datorită lipsei de timp, la 21 noiembrie 1940 legea încetându-și acțiunea.

În perioada 1940-1944, în temeiul Decretului-lege din 21 septembrie 1940, s-a revenit la instituția prefectului ca funcționar politic, stabilindu-se principiul că prefectul poate fi numit și revocat prin decret. După anul 1944 instituția prefectului a fost desființată. Prin Legea nr. 5/1990 privind administrația județelor, municipiilor, orașelor și comunelor, până la organizarea alegerilor generale a fost readusă în administrația românească instituția prefecturii ca „organ al administrației de stat cu competență generală", compusă din prefect, doi subprefecți, un secretar și șapte membri.

Constituția României din anul 1991 a reglementat instituția prefectului pe noi principii organizatorice și funcționale, dar valorificând tradiția românească.

Generalități. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative. Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local. Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine. Atribuțiile care pot fi delegate se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Instituția prefectului. Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor sale legale se organizează și funcționează instituția prefectului, sub conducerea prefectului. Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu și buget propriu. Prefectul este ordonator terțiar de credite. Structura organizatorică și modul de funcționare ale instituției prefectului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Prin Decretul - Lege nr. 2/26 decembrie 1989, publicat în Monitorul Oficial nr. 4/27 decembrie 1989, s-au desființat Consiliile populare județene și „în unitățile administrativ - teritoriale județene, municipale, orășenești și comunale s-au constituit

[1] În art. 195, în care se făcea referire la dispozițiile tranzitorii, se prevedea că „în mod excepțional și numai la punerea în aplicare a legii de față, pot fi numiți prefecți și acei care au îndeplinit sau îndeplinesc cu distincție o funcție publică precum prefect, primar, avocat public, profesor, inginer, medic primar, funcționari superiori ai Ministerului de Interne. Pot fi, de asemenea, numiți prefecți și ofițerii care au gradul cel puțin de locotenent-colonel". Citat preluat după Emil Bălan, *op. cit.*, p. 39.

consilii ale Frontului Salvării Naţionale, organe ale puterii locale, ierarhic subordonate Consiliului Frontului Salvării Naţionale"[1].

O etapă de o nuanţă aparte în evoluţia administraţiei publice locale o reprezintă cea în care această administraţie a funcţionat în baza Decretului - Lege nr. 8/7 ianuarie 1990 publicat în Monitorul Oficial nr. 4/8 ianuarie 1990. Coloratura aparte a acestei etape rezultă din textul: „Pe data prezentului decret, în judeţe, municipiul Bucureşti, municipii, sectoarele municipiului Bucureşti, oraşe, comune se constituie primării, ca organe locale ale administraţiei de stat"[2]. În acelaşi act normativ se arată: „Organele locale ale administraţiei de stat exercită conducerea activităţii administrative în judeţe, municipiul Bucureşti, municipii, sectoarele municipiului Bucureşti, oraşe şi comune pe baza şi în vederea realizării obiectivelor cuprinse în programul Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi hotărârilor consiliilor teritoriale ale frontului, asigurând aplicarea tuturor prevederilor legale în vigoare"[3]. Se observă un amestec de competenţe care într-un stat de drept aparţin unor instituţii diferite: consiliul judeţean, consiliul local, prefectul şi a rezultat un hibrid ciudat: primăria de judeţ.

Probabil şi legiuitorul a sesizat nuanţa greu de definit a acestui hibrid încât prin Legea nr. 5/1990 privind administrarea judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale s-a organizat la nivel de judeţ prefectura ca „organ local al administraţiei de stat cu competenţă generală"[4].

Constituţia României adoptată în 1991 readuce în actualitate instituţia prefectului afirmând: „Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi municipiul Bucureşti.

Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, din unităţile administrativ - teritoriale.

Atribuţiile prefectului se stabilesc potrivit legii.

Prefectul poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al Consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept"[5].

Statutul prefectului, atribuţiile sale sunt stabilite de Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, dar în România instituţia prefectului este mult mai veche.

Deşi sub denumiri diferite, prefectul a existat în Moldova şi Muntenia încă înainte de 1859. „Ispravnicul de judeţ", numit „ispravnic administrator" în Moldova şi „cârmuitor" în Muntenia, era numit de Domn pe timp de trei ani, fiind selectat dintre cei doi candidaţi propuşi de sfatul administrativ. Acest ispravnic avea atribuţii administrative şi poliţieneşti[6].

Legea comunală din 1 aprilie 1864 şi Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene din 2/14 aprilie 1864, prezintă instituţia prefectului ca „reprezentantul Guvernului pe

---

[1] Decretul-Lege nr. 2/1989 privind abrogarea unor legi, decrete şi alte acte normative, art. 6 - 10, publicat în Monitorul Oficial nr. 4/27 decembrie 1989.

[2] Decretul-Lege nr. 8/1990 privind organizarea şi funcţionarea organelor locale ale administraţiei de stat, art. 1.

[3] Idem, art. 2.

[4] Mircea Preda, *Curs de drept administrativ, Partea specială*, Casa Editorială „Calistrat Hogaş", Bucureşti, 1995, p. 428.

[5] Constituţia României, 1991, Titlul III, cap. V, art. 122.

[6] Mircea Preda, *op. cit.*, p. 426.

lângă consiliul județean, numit de la centru"[1]. În art. 91 din Legea nr. 396 din 2/14 aprilie 1864 se spune: „prefectul, ca cap al administrațiunei județene, dirige toate lucrările acestei administrațiuni și execută hotărârile consiliului județean"[2].

Prefectul asista la sesiunile consiliului și, dacă erau adoptate acte care depășeau atribuțiile consiliului sau comitetului permanent al acestuia, sau acte împotriva intereselor județului, avea obligația de a face recurs la Guvern în termen de 10 zile de la adoptarea actului respectiv (dacă a participat la ședință) sau de la data la care i s-a adus actul la cunoștință.

Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a păstrat calitatea prefectului de „comisar al guvernului" și „de conducător al administrației județene"[3].

Referiri la statutul și atribuțiile prefectului sunt și în Legea pentru organizarea administrațiunii locale din 3 august 1929. Conform acestei legi prefectul era numit prin decret regal și avea calitățile[4]:

a) delegat al autorității centrale (conform art. 272) reprezentând Guvernul, fiind subordonat unui director ministerial ce avea rang de subsecretar de stat și care conducea un directorat ministerial (înființat prin aceeași lege), directoratul fiind de fapt un centru de administrație și inspecție locală. Directoratele ministeriale aveau sediul în București, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara, având fiecare în raza de activitate un număr de județe[5];

b) reprezentant al Guvernului (conform art. 273), exercitând controlul și supravegherea tuturor administrațiunilor locale din județ, putând cere pedepsirea funcționarilor publici;

c) șef al poliției în județ (conform art. 276). Atribuțiile sale din acest punct de vedere erau în conformitate cu dispozițiile art. 68 și 69 din Legea de organizare a poliției generale a statului din 21 iulie 1929.

Legea administrativă din 1936 a lărgit atribuțiile prefectului; el avea dreptul de a controla toate serviciile publice din județ.

Prin Legea administrativă din 1938 prefectul obținea dreptul de a numi primarul în „comunele rurale și urbane nereședință"[6] și de a desemna pe membrii de drept în consiliul comunal.

Între anii 1940 - 1941 comuna și județul redevin unități administrativ - teritoriale cu personalitate juridică, prefectul menținându-și rolul și atribuțiile ca reprezentant al Guvernului, numit prin decret regal, și șef al poliției locale.

Prin Legile nr. 486/1944, nr. 217/1945, Constituția din 13 aprilie 1948 și celelalte legi și constituții din perioada comunistă s-a renunțat la instituția prefectului.

Așa cum se arată în literatura de specialitate[7] instituția prefectului este o creație napoleoniană din anul al VIII-lea de la Revoluția Franceză din 1789, prefectul fiind, până la modificarea Constituției Franței din anul 1958, reprezentantul Guvernului și șeful

---

[1] Idem, p. 427.

[2] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* Ed. ALL, București, 1996, p. 548.

[3] Idem, p. 549.

[4] Idem.

[5] D. A. Crăciunescu, P. Petrișor, V. Popa, *Drept administrativ și contenciosul administrativ,* Ed. Helicon, Timișoara, 1996, p. 16.

[6] Mircea Preda, *op. cit.,* la reperul 76, p. 427.

[7] Valentin Prisăcaru, *op. cit.,* p. 548.

administraţiei departamentului în care funcţiona. Ca urmare a modificării Constituţiei Franţei din 1958, prefectului i s-au acordat competenţe din mai multe puncte de vedere:

1) ca reprezentant al statului;
2) ca reprezentant al Guvernului;
3) ca organ de administraţie generală;
4) ca şef al serviciilor statului din departament."

Subsecţiunea 2
Statutul juridic al prefectului

Instituţia prefectului este consacrată prin art. 123 din Constituţia României şi Legea nr. 340/2004. Prefectul este garantul respectării legii şi a ordinii publice la nivel local.

Pe baza principiului descentralizării, deconcentrării, s-a realizat transferul unor atribuţii ale autorităţii centrale şi a dreptului de tutelă administrativă de la Guvern la reprezentantul local al acestuia - prefectul.

Prefectul are şi rolul de conducător şi coordonator al serviciilor publice deconcentrate din judeţul în care îşi exercită prerogativele.

În concluzie, întrucât atribuţii generale ale Guvernului din domeniul politico - administrativ şi din domeniul asigurării legalităţii au fost transferate prefectului, deci, practic actele săvârşite de prefect pe timpul exercitării mandatului său angajează Guvernul, se poate afirma că prefectul este „un organ al administraţiei publice supus regimului juridic de drept administrativ"[1] fapt susţinut şi de faptul că Legea fundamentală reglementează instituţia prefectului în capitolul V, Secţiunea a doua a Titlului al III-lea din Constituţia României, care este consacrat în exclusivitate autorităţilor publice.

Prefectul este un organ unipersonal al administraţiei publice, învestit cu competenţă materială şi teritorială.

Prin Legea nr. 340/2004, prefectul este apolitic, legea prevăzând obligativitatea ca accesul la funcţie să se facă prin concurs, prefectul dorindu-se a fi un tehnocrat.

Activitatea prefectului se întemeiază pe principiile:

a) legalităţii, imparţialităţii şi obiectivităţii;
b) transparenţei şi liberului acces la informaţiile de interes public;
c) eficienţei;
d) responsabilităţii;
e) profesionalizării;
f) orientării către cetăţean.

Capacitatea juridică de drept public a instituţiei prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect. Exercitarea drepturilor şi asumarea obligaţiilor civile ale instituţiei prefectului se realizează de către prefect sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

Activitatea instituţiei prefectului este finanţată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Administraţiei şi Internelor, şi din alte surse legal constituite. Instituţia prefectului poate beneficia de programe cu finanţare internaţională.

---

[1] Emil Bălan, *Prefectul şi prefectura în sistemul administraţiei publice*, Editura Fundaţiei „România de Mâine", Bucureşti, 1997.

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului au obligația să transmită prefectului proiectul de buget. Avizul prefectului privind proiectul de buget se înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Situațiile financiare privind execuția bugetară, întocmite de serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, se transmit prefectului pentru avizare. Avizul prefectului privind situațiile financiare se înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Avizele prefectului menționate anterior sunt consultative.

Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

2.1. Atribuțiile prefectului

Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine. Atribuțiile care pot fi delegate potrivit alin. (4) al art. 2 din Legea nr. 340/2004 sunt stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 26 aprilie 2006.

Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției și altor legi se organizează și funcționează instituția prefectului, sub conducerea prefectului. Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu și buget propriu. Prefectul este ordonator terțiar de credite.

Structura organizatorică și modul de funcționare ale instituției prefectului se stabilesc prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 26 aprilie 2006.

Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Lista serviciilor publice deconcentrate se aprobă și se actualizează la propunerea ministrului administrației și internelor, prin decizie a primului-ministru.

În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acționează pentru menținerea climatului de pace socială și a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autorităţile şi organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condiţiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire şi intervenţie pentru situaţii de urgenţă;

g) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinaţie;

h) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracţiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naţionale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condiţiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale şi serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%. Prefectul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege şi de celelalte acte normative, precum şi însărcinările stabilite de Guvern.

Prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de preşedintele consiliului judeţean în calitatea lor de reprezentanţi ai statului în unitatea administrativ-teritorialaă şi poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condiţiile legii.

Prefectul poate propune miniştrilor şi conducătorilor celorlalte organe ale administraţiei publice centrale organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sancţionarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora.

În fiecare judeţ funcţionează un colegiu prefectural compus din prefect, subprefecţi şi conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, care îşi au sediul în judeţul respectiv. La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate şi alte persoane a căror prezenţă este considerată necesară. Colegiul prefectural se convoacă de către prefect cel puţin o dată pe lună şi oricând se consideră că este necesar. Atribuţiile colegiului prefectural privesc armonizarea activităţii serviciilor publice deconcentrate care au sediul în judeţul respectiv, precum şi implementarea programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune ale Guvernului la nivelul judeţului sau al localităţilor acestuia şi vor fi reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 26 aprilie 2006.

Prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, după caz, convocarea unei şedinţe extraordinare a consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti în cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor,

incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice. În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București.

În situații de urgență sau de criză, autoritățile militare și organele locale ale Ministerului Administrației și Internelor au obligația să informeze și să sprijine prefectul pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranța populației, a bunurilor, a valorilor și a mediului înconjurător.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul solicită instituțiilor publice și autorităților administrației publice locale documentații, date și informații, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze cu celeritate și în mod gratuit.

2.2. Drepturile și îndatoririle prefecților și subprefecților

Prefecții și subprefecții care nu dețin o locuință proprietate personală în municipiul reședință de județ în care au fost numiți beneficiază de o indemnizație de instalare egală cu 3 salarii de bază brute, precum și de locuință de serviciu corespunzătoare, în condițiile legii, în baza unui contract de închiriere, pe durata îndeplinirii funcției. În situația menționată anterior cheltuielile privind chiria locuinței de serviciu, cele pentru transportul prefecților și subprefecților și al familiilor acestora, la mutarea în localitatea în care își are sediul instituția prefectului, și cele de instalare sunt suportate din bugetul instituției prefectului. Contractul de închiriere a locuinței de serviciu se încheie pe perioada exercitării funcției de prefect, respectiv de subprefect. La data încetării exercitării funcției de prefect, respectiv de subprefect, contractul de închiriere încetează de drept.

Prefecții și subprefecții nu au dreptul la grevă, pot să înființeze organizații sindicale proprii. Aceștia au obligația să informeze conducerea Ministerului Administrației și Internelor ori de câte ori călătoresc în afara județului.

Ca reprezentant al Guvernului, prefectului în funcție i se acordă onoruri militare, în condițiile stabilite prin regulamentele specifice, cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului. Prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică. Prefectul și subprefectul răspund, după caz, disciplinar, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii.

2.3. Cancelaria prefectului și oficiile prefecturale

În cadrul instituției prefectului se organizează și funcționează cancelaria prefectului. Cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate specifice: directorul cancelariei, 2 consilieri, un consultant și secretarul cancelariei. Funcția de secretar al cancelariei se asimilează din punct de vedere al salarizării cu funcția de șef de cabinet. Pot fi numite în funcția de secretar al cancelariei persoane cu studii superioare sau medii, în condițiile legii. Personalul din cadrul cancelariei prefectului este numit sau eliberat din funcție de

către prefect. Personalul din cadrul cancelariei prefectului își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat, în condițiile legii, pe durata exercitării funcției publice de către înaltul funcționar public. Activitatea cancelariei prefectului este coordonată de director, care răspunde în fața prefectului în acest sens.

Prefectul poate organiza, prin ordin, în cadrul numărului de posturi și al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale. În municipiul București se pot organiza oficii prefecturale în fiecare sector. Ordinul prefectului de înființare și organizare a oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al Ministerului Administrației și Internelor. Oficiile prefecturale fac parte integrantă din instituția prefectului.

Prin derogare de la prevederile art. XVI alin. (2) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, oficiile prefecturale sunt conduse de către un șef al oficiului prefectural. Funcția de șef al oficiului prefectural este echivalentă cu funcția de director executiv. Numirea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al șefului oficiului prefectural se fac de către prefect, în condițiile legii.

2.4. Actele prefectului [1]

Prefectul în activitatea sa pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin emite ordine, cu caracter normativ sau individual, care sunt acte administrative de autoritate și care devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoștința publică prin afișare și publicare, atunci când conțin dispoziții normative, sau de la data comunicării, în celelalte cazuri .

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică, potrivit legii.

Ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștința publică. Ordinul prefectului, cu caracter individual, devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate. Ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Administrației și Internelor. Ministerul Administrației și Internelor care poate propune Guvernului anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice.

Prefecții sunt obligați să comunice ordinele emise potrivit art. 26 alin. (2) din Legea nr. 340/2004 conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

Prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organi-

[1] Art. 26-28, Legea nr. 340/2004.

zate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale sunt obligate să comunice de îndată prefecților actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

În concluzie, ordinele prefectului se împart în:

b) în funcție de caracterul tehnic există:

- ordine care stabilesc măsuri cu caracter tehnic și de specialitate. În cazul acestora prefectul este obligat să «consulte organele de specialitate» în legătură cu conținutul ordinului înainte de elaborarea acestuia, iar după emiterea ordinului respectiv trebuie să-l prezinte la contrasemnat conducătorilor organelor sau serviciilor de specialitate respective;
- ordine care stabilesc măsuri ce nu au caracter tehnic și de specialitate.

b) în funcție de caracterul normativ:

- ordine cu caracter normativ, atunci când conțin reguli generale de conduită, impersonale și aplicabile unui număr nedeterminat de subiecți;
- ordine cu caracter individual (nenormativ), atunci când «manifestarea de voință a autorității pe care o conține creează, modifică sau stinge drepturi și obligații în sarcina uneia sau mai multor persoane determinate»[1].

2.5. Prefectura și subprefectul

Dată fiind importanța ei, se impun câteva precizări în legătură cu instituția juridică a prefecturii. Sediul instituției prefectului, denumit prefectură, este în municipiul reședința de județ, într-un imobil proprietate publică a statului, a județului sau a municipiului, după caz. Pentru municipiul București, respectiv județul Ilfov, sediul instituției prefectului este în municipiul București.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de 2 subprefecți. Prefectul municipiului București este ajutat de 3 subprefecți[2].

Atribuțiile subprefectului se stabilesc prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2006.

Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici[3].

---

[1] E. Bălan, *op. cit.*, p. 66.
[2] Art. 9, Legea nr. 340/2004.
[3] Art. 10, Legea nr. 340/2004.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL IV
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Secțiunea 1
Autonomia locală

Subsecțiunea 1
Conceptul de autonomie locală

1.1. Autonomia locală și principiul subsidiarității

- Principiul subsidiarității

În esență, în afara competențelor exclusive ale Uniunii, principiul subsidiarității prevăzut de alineatul (3) al noului articol 5 TUE, presupune că Uniunea să își exercite competențele numai dacă și în măsura în care statele membre nu pot realiza anumite obiective preconizate nici la nivel central, nici la nivel regional și local, iar acțiunea avută în vedere pentru îndeplinirea acestora poate fi realizată mai bine la nivelul Uniunii, prin prisma dimensiunilor și efectelor pe care aceasta le determină. Parlamentelor naționale - chemate să contribuie la buna funcționare a Uniunii în conformitate cu noul articolul 12 TUE - le revine rolul să asigure respectarea acestui principiu în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. La rândul său, alineatul (4) al aceluiași articol prevede că, „în temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor".

În raport cu actuala reglementare a celor două principii conținută în articolul 5 TCE, se impun două observații.

În primul rând, remarcăm consacrarea „deplinei imposibilități" a statelor membre de a aduce la îndeplinire obiectivele Uniunii, care trebuie să se manifeste atât la nivel central, cât și la nivel regional sau teritorial[1]. Totuși, această „stare de imposibilitate" trebuie evaluată de la caz la caz de fiecare instituție a Uniunii și, în mod specific, de către Comisie care, înainte de a propune un act legislativ, are obligația să procedeze la consultări extinse cu instituțiile Uniunii și cu parlamentele naționale și care trebuie să aibă în vedere dimensiunea regională și locală a acțiunilor preconizate[2].

---

[1] Prin comparație, articolul 5 TCE are în vedere doar imposibilitatea acțiunii statelor membre, fără nicio diferențiere sau nuanțare. Potrivit pct. 5 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul de la Amsterdam, evaluarea justificării acțiunii întreprinse de Comunitatea Europeană trebuia să evalueze, în mod necesar, sistemul constituțional al fiecărui stat membru pentru a se decide dacă acesta putea să aducă la îndeplinire, în mod satisfăcător, obiectivul respectiv al Comunității.

[2] Articolul 2 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Cu toate acestea, „în caz de urgență excepțională", Comisia, motivat, are posibilitatea să nu recurgă la aceste consultări.

Rolul pe care parlamentele naționale îl ocupă în acest proces este esențial și, față de protocolul inițial anexat la Tratatul de la Amsterdam, regândit în profunzime. Regula generală instituită de Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană este aceea potrivit căreia atât documentele de consultare ale Comisiei (cărți verzi, cărți albe și comunicări), cât și proiectele de acte ce vor fi adoptate în urma unei proceduri legislative[1] sunt transmise parlamentelor naționale în vederea emiterii de către acestea a unui aviz motivat privind conformitatea acestora cu principiul subsidiarității și față de care instituțiile emitente ale proiectului în discuție trebuie să țină seama. Este de remarcat și faptul că principiul subsidiarității se aplică și la nivel național, fiecărui parlament național sau fiecărei camere a unui parlament național revenindu-i, după caz, sarcina de a consulta parlamentele regionale cu competențe legislative[2].

În al doilea rând, formularea „acțiunea Uniunii, în conținut și formă" cuprinsă în noul articol 5 TUE în definirea principiului proporționalității determină intensitatea acțiunii, atât din perspectiva alegerii de către instituția competentă a Uniunii a instrumentului adecvat de reglementare (regulament, directivă sau decizie), cât și a obiectivului urmărit de actul legislativ în discuție, care trebuie să fie proporțional cu obligațiile pe care le va impune atât Uniunii, cât și celorlalți destinatari ai acestuia[3]. Totuși, în timp ce controlul aplicării principiului subsidiarității este potențat atât prin intervenția parlamentelor naționale, cât și de Curtea de Justiție, la sesizarea acestora, principiul proporționalității nu se bucură de aceeași atenție din partea autorilor Tratatului de la Lisabona. Aplicarea principiului proporționalității și controlul acestora se va face așadar în continuare în virtutea interpretării pe care Curtea de Justiție a avut ocazia să o evidențieze în numeroase cauze, precum și a obiectivului urmărit de la caz la caz și a competenței de care dispune Uniunea în domeniul respectiv, astfel cum este reglementată de tratate.

---

[1] Potrivit articolului 289 TFUE, nou introdus de Tratatul de la Lisabona, actele legislative sunt actele adoptate prin procedura legislativă care, la rândul ei, poate fi „ordinară" (respectiv procedura actuală de codecizie) sau „specială", care intervine, în termenii alineatului (2) al acestui articol, în cazurile specifice prevăzute în tratate, atunci când adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European se realizează cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European [de pildă, în acest din urmă caz, o asemenea procedură legislativă specială se aplică, în temeiul articolului 77 alineatul (3) TFUE, domeniului deja menționat al pașapoartelor, cărților de identitate, permiselor de ședere sau al oricărui alt document asimilat]. Cu toate acestea, articolul 3 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității extinde sfera „proiectelor de acte legislative", care semnifică „propunerile Comisiei, inițiativele unui grup de state membre, inițiativele Parlamentului European, cererile Curții de Justiție, recomandările Băncii Centrale Europene și cererile Băncii Europene de Investiții privind adoptarea unui act legislativ".

[2] Articolul 6 teza finală din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

[3] În acest sens, articolul 5 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității prevede: „Orice proiect de act legislativ ar trebui să cuprinsă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor ce urmează să fie puse în aplicare de statele membre, inclusiv asupra legislației regionale, după caz. [...] Proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor, să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit".

Secţiunea 2
Autorităţile Administraţiei Publice locale

Subsecţiunea 1
Consiliile locale

♦ Scurt istoric

Autoritatea comunală în Moldova era compusă din „şoltuz" ajutat de doisprezece „pârgari" aleşi de populaţia târgului sau oraşului.

Printre atribuţiile autorităţii comunale se aflau apărarea teritoriului târgului, cercetarea şi rezolvarea pricinilor dintre locuitori, aprovizionarea localităţii, strângerea dărilor, mobilizarea armatei în caz de război.

Conducerea satelor era realizată de „cnezi" ajutaţi de bătrânii satului. În timpul domniei lui Constantin Mavrocordat în sate erau „ceauşii" şi „stegarii".

Prin Regulamentele Organice, oraşelor li s-a recunoscut dreptul la autonomie. Oraşele aveau „sfaturi" care hotărau asupra bugetului local, repartizării dărilor, aprovizionării oraşului, în problemele privind şcolile, înfrumuseţarea oraşului. Satul era condus de şase săteni aleşi, preotul şi proprietarul sau vechilul satului, aceştia formând sfatul satului. Legea comunală din 1 aprilie 1864 prevedea prima dată organizarea comunei rurale cu personalitate juridică. Comuna era condusă de primar şi un consiliu compus din 5 - 17 membri, primarul şi consiliul fiind autorităţi alese. Legea pentru organizarea administraţiunii locale din 3 august 1929, Legea administrativă din 1936, Legea administrativă din 1938 au constituit trepte în evoluţia istorică a autorităţilor administraţiei locale. După 1944 au existat „consiliile populare" ca organe ale puterii de stat şi „comitetele executive" ca organe executive ale consiliilor populare. După 1989 administraţia locală este guvernată de principiile democratice specifice statului de drept.

2.1. Organizarea

♦ Componenţa consiliilor locale

În baza art. 28 din Legea nr. 215/2001 consiliile locale ale comunelor, oraşelor şi subdiviziunilor administrativ - teritoriale ale municipiului Bucureşti sunt compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat în condiţiile prevăzute în Legea privind alegerile locale.

Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabileşte prin ordin al prefectului în funcţie de populaţia comunei, oraşului sau subdiviziunilor administrativ - teritoriale ale municipiului Bucureşti înregistrate la 1 ianuarie anul în care au loc alegerile sau la 1 iulie în anul care precede alegerile (art. 29 din Legea nr. 215/2001).

♦ Incompatibilităţi[1]

Calitatea de consilier este incompatibilă cu:

a) funcţia de prefect şi subprefect;

[1] Art. 30, Legea nr. 215/2001.

b) calitatea de funcționar public în aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice centrale și locale; calitatea de funcționar public în aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau județean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice locale; calitatea de angajat în cadrul autorităților administrației publice locale respective sau în cadrul aparatului propriu al prefectului din județul respectiv;

c) funcția de manager sau membru în consiliul de administrație al regiilor autonome ori de conducător al societăților comerciale înființate de consiliile locale sau de consiliile județene;

d) calitatea de primar;

e) calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat și cele asimilate acestora.

Se mai pot stabili incompatibilități prin lege (art. 30, Legea nr. 215/2001).

♦ Constituirea consiliului local

Se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor. La ședința de constituire, convocată de către prefect, participă prefectul sau reprezentantul său. Primarul va fi și el convocat la această ședință, chiar dacă procedura de validare care îl privește nu a fost definitivată.

Ședința este legal constituită dacă participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși. Dacă nu se poate asigura această majoritate, ședința urmează a se ține peste trei zile, în aceleași condiții. Dacă se menține neîndeplinirea condiției de prezență și la a doua convocare, se reconvoacă ședința peste trei zile. Dacă și la această a treia convocare lipsesc fără motiv temeinic consilierii aleși, astfel încât ședința nu poate fi legal constituită, prefectul va declara vacante, prin ordin, locurile consilierilor aleși care au lipsit nemotivat de la cele trei convocări anterioare, dacă locurile vacante nu pot fi completate cu supleanți de pe listele de candidați și se vor organiza alegeri de completare în termen de 30 de zile.

Ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor absenți nemotivat poate fi atacat de cei în cauză în termen de 5 zile de la comunicare la instanța de contencios administrativ, hotărârea primei instanțe fiind definitivă și irevocabilă.

Se consideră absență motivată acea absență cauzată de boală care a necesitat spitalizare[1], de deplasare în străinătate în interes de serviciu sau de evenimente de forță majoră.

Comisia de validare (3 - 5 membri), aleasă de consilieri (dintre membrii consiliului) pe întreaga durată a mandatului, examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier propunând validarea sau invalidarea mandatelor.

Invalidarea se propune dacă se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate, fraudă electorală constatată de Biroul Electoral Central sau orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale.

Validarea sau invalidarea mandatelor se face cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință, persoana al cărei mandat este supus validării neparticipând la vot.

[1] Art. 30, alin. (5), Legea nr. 215/2001.

Consilierii ale căror mandate au fost validate depun jurământul prevăzut de art. 32 din Legea nr. 215/2001.

♦ Încetarea mandatului de consilier

Mandatul de consilier încetează de drept în caz de:

1) deces;

2) demisie;

3) incompatibilitate;

4) schimbare a domiciliului în altă unitate administrativ - teritorială;

5) lipsa nemotivată de la trei şedinţe ordinare consecutive ale consiliului;

6) imposibilitate de exercitare a mandatului pe o perioadă mai mare de şase luni consecutive;

7) dacă s-a constatat, după validarea mandatului, că alegerea s-a făcut prin fraudă sau altă încălcare a Legii privind alegerile locale;

8) în caz de condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

9) în caz de punere sub interdicţie judecătorească;

10) în cazul pierderii drepturilor electorale.

Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată prin hotărâre a consiliului local la iniţiativa primarului sau a oricărui consilier.

În caz de demisie, consilierul poate reveni asupra demisiei până la adoptarea hotărârii.

♦ Durata mandatului

Consilierul local se alege pentru un mandat de 4 ani (ce poate fi prelungit numai în caz de război sau catastrofă, prin lege organică) mandat exercitat de la data constituirii consiliului până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.[1]

♦ Actele consiliului local

Consiliul local adoptă hotărâri cu votul majorităţii membrilor prezenţi, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de funcţionare a consiliului cere o altă majoritate. În caz de paritate de voturi, hotărârea nu se adoptă şi se reiau dezbaterile în şedinţa următoare.

Legea nr. 215/2001, în art. 45, face deosebire în ceea ce priveşte numărul de voturi necesare pentru adoptarea unei hotărâri, astfel: în timp ce regula este cea deja enunţată, a „majorităţii membrilor prezenţi", pentru hotărârile privind bugetul local sau cele prin care se stabilesc impozite şi taxe locale este necesar votul majorităţii consilierilor în funcţie, iar hotărârile privind contractarea de împrumuturi, administrarea domeniului public şi privat al comunei sau oraşului, organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului şi asocierea cu alte consilii, instituţii publice sau comercianţi din ţară şi din străinătate se adoptă cu votul a cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie.

Hotărârile cu privire la persoane se iau întotdeauna prin vot secret, în timp ce pentru alte hotărâri votul va fi secret numai atunci când consiliul stabileşte astfel.

[1] Art. 38, Legea nr. 215/2001.

Proiectele de hotărâri pot fi propuse de către consilieri sau de către primar, acela care face propunerea fiind obligat să redacteze proiectul cu sprijinul secretarului și al personalului din aparatul propriu al autorității administrației publice locale.

Hotărârile normative devin obligatorii de la data aducerii la cunoștință publică, cele individuale devin obligatorii de la data comunicării lor celui pe care îl privesc.

2.2. Funcționarea consiliului local

♦ Lucrările consiliului local

Consiliul local se întrunește în ședință ordinară lunar, la convocarea primarului. Dacă este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul membrilor consiliului, consiliul se poate întruni în ședințe extraordinare.

Ordinea de zi se aduce la cunoștință locuitorilor comunei sau ai orașului prin presa locală ori prin alt mijloc de publicitate.

Ședințele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție.

Prezența consilierilor la ședințe este obligatorie.

Ședințele consiliului local sunt publice, cu excepția cazurilor în care consilierii hotărăsc desfășurarea lor cu ușile închise. Pentru a adopta o astfel de hotărâre este necesară majoritatea voturilor consilierilor prezenți.

Ședințele în care se discută probleme referitoare la buget sunt întotdeauna publice.

Dezbaterile din ședințele consiliului se consemnează într-un proces-verbal. Procesul-verbal trebuie semnat de consilierul care conduce ședințele, de secretarul unității administrativ teritoriale.

La începutul fiecărei ședințe, secretarul prezintă procesul-verbal al ședinței anterioare, iar consilierii au dreptul să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară.

Nu poate participa la deliberare și la adoptarea unei hotărâri consilierul care are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii consiliului, fie personal, fie prin soț, soție, afin sau rude până la gradul al patrulea inclusiv.

La lucrările consiliului local pot participa prefectul, președintele consiliului județean, reprezentanții acestora, parlamentarii aleși în județ, precum și persoanele invitate de consiliul local, a căror prezență este considerată utilă. Toate persoanele enumerate participă fără drept de vot.

Delegatul sătesc[1] este cel care reprezintă la ședințele consiliului local pe cetățenii satelor care nu au consilieri aleși în consiliul local. Desemnarea acestui delegat se face prin alegere, pe perioada unui mandat al consiliului local, de către adunarea sătească formată din câte un reprezentant al fiecărei familii. La alegere este prezent primarul sau viceprimarul.

Delegatul sătesc este în mod obligatoriu invitat la ședințele în care se dezbat probleme ce privesc satul din care vine.

Votul delegatului sătesc are caracter consultativ.

---

[1] Art. 53, Legea nr. 215/2001.

♦ Comisiile de specialitate[1]

Consiliul local își organizează, după constituire, comisii de specialitate în principalele domenii de activitate, comisii compuse numai din consilieri. Fiecare comisie își alege câte un președinte și un secretar. Aceste comisii analizează și avizează proiectele de hotărâri din domeniul lor de activitate. Hotărârile comisiilor de specialitate se adoptă cu votul majorității membrilor lor.

Prin Regulamentul de funcționare a consiliului local se stabilește organizarea, funcționarea și atribuțiile acestor comisii.

2.3. Actele consiliului local

♦ Atribuțiile consiliului local

Principalele atribuții ale consiliului local sunt (conform art. 36 din Legea nr. 215/2001):

a) alege din rândul consilierilor viceprimarul, respectiv viceprimarii, după caz; stabilește în limitele normelor legale, numărul de personal din aparatul propriu;

b) aprobă statutul comunei sau al orașului, precum și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului;

c) avizează sau aprobă, după caz, studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului, documentații de amenajare a teritoriului și urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală și de cooperare transfrontalieră, în condițiile legii;

d) aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de închidere a exercițiului bugetar; stabilește impozite și taxe locale, precum și taxe speciale, în condițiile legii;

e) aprobă, la propunerea primarului, în condițiile legii, organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu de specialitate, ale instituțiilor și serviciilor publice, precum și ale regiilor autonome de interes local;

f) administrează domeniul public și domeniul privat al comunei sau orașului;

g) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei sau orașului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

h) hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei sau orașului, după caz, în condițiile legii;

i) înființează instituții publice, societăți comerciale și servicii publice de interes local; urmărește, controlează și analizează activitatea acestora; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare și funcționare pentru instituțiile și serviciile publice de interes local; numește și eliberează din funcție, în condițiile legii, conducătorii serviciilor publice de interes local, precum și pe cei ai instituțiilor publice din subordinea sa; aplică sancțiuni disciplinare, în condițiile elgii, persoanelor pe care le-a numit;

---

[1] Art. 54, Legea nr. 215/2001.

j) hotărăște asupra înființării și reorganizării regiilor autonome de interes local; exercită în numele unității administrativ-teritoriale toate drepturile acționarului la societățile comerciale pe care le-a înființat; hotărăște asupra privatizării acestor societăți comerciale; numește și eliberează din funcție în condițiile legii, membrii consiliilor de administrație ale regiilor autonome de sub autoritatea sa;

k) analizează și aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism ale localităților, stabilind mijloace materiale și financiare necesare în vederea realizării acestora; aprobă alocarea de fonduri din bugetul local pentru acțiuni de apărare împotriva inundațiilor, incendiilor, dezastrelor și fenomenelor meteorologice periculoase;

l) stabilește măsurile necesare pentru construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor, podurilor, precum și a întregii infrastructuri aparținând căilor de comunicații de interes local;

m) aprobă, în limitele competențelor sale, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local și asigură condițiile necesare în vederea realizării acestora;

n) asigură, potrivit competențelor sale, condițiile materiale și financiare necesare pentru buna funcționare a instituțiilor și serviciilor publice de educație, sănătate, cultură, tineret și sport, apărarea ordinii publice, apărarea împotriva incendiilor și protecția civilă, de sub autoritatea sa; urmărește și controlează activitatea acestora;

o) hotărăște, în localitățile cu medici sau cu personal sanitar în număr insuficient, acordarea de stimulente în natură și în bani, precum și de alte facilități, potrivit legii, în scopul asigurării serviciilor medicale pentru populație; asemenea facilități pot fi acordate și personalului didactic;

p) contribuie la organizarea de activități științifice, culturale, artistice, sportive și de agrement;

q) hotărăște cu privire la asigurarea ordinii publice; analizează activitatea gardienilor publici, poliției, jandarmeriei, pompierilor și a formațiunilor de protecție civilă, în condițiile legii, și propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora;

r) acționează pentru protecția și refacerea mediului înconjurător, în scopul creșterii calității vieții; contribuie la protecția, conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale, în condițiile legii;

s) contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială; asigură protecția drepturilor copilului, potrivit legislației; aprobă criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local;

t) înființează și organizează târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție, baze sportive și asigură buna funcționarea a acestora;

u) atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local;

v) conferă persoanelor fizice române sau străine, cu merite deosebite, titlul de cetățean de onoare al comunei sau al orașului;

x) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea

finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local; hotărăşte înfrăţirea comunei sau oraşului cu unităţi administrativ-teritoriale similare din alte ţări;

y) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale în vederea promovării unor interese comune;

z) sprijină activitatea cultelor religioase, în condiţiile legii;

w) asigură libertatea comerţului şi încurajează libera iniţiativă în condiţiile legii.

Desigur, consiliul local poate exercita şi alte atribuţii stabilite prin lege.

♦ Răspunderea consilierilor

Potrivit Legii nr. 393/2004 ce reglementează Statutul aleşilor locali, aleşii locali răspund, în condiţiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuţiilor ce le revin. Astfel art. 56 alin. 1 precizează : „Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi pentru hotărârile pe care le-au votat".

Prefectul poate dispune, prin ordin, suspendarea din funcţie a unui consilier care a fost arestat preventiv.

Încălcarea de către consilieri a prevederilor Legii nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare, a prevederilor prezentei legi şi ale regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului atrage aplicarea următoarelor sancţiuni:

a) avertismentul;

b) chemarea la ordine;

c) retragerea cuvântului;

d) eliminarea din sala de şedinţă;

e) excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate;

f) retragerea indemnizaţiei de şedinţă, pentru 1 - 2 şedinţe.

Sancţiunile prevăzute de art. 57 din Legea nr. 393/2004, alin. (1) lit. a) - d) se aplică de către preşedintele de şedinţă, iar cele prevăzute de lit. e) şi f) se aplică de către consiliu, prin hotărâre. Pentru aplicarea sancţiunilor prevăzute la alin. (1) lit. e), cazul se va transmite comisiei de specialitate care are în obiectul de activitate şi aspectele juridice, aceasta prezentând un raport întocmit pe baza cercetărilor efectuate, inclusiv a explicaţiilor furnizate de cel în cauză.

La prima abatere, preşedintele de şedinţă atrage atenţia consilierului în culpă şi îl invită să respecte regulamentul. Consilierii care nesocotesc avertismentul şi invitaţia preşedintelui şi continuă să se abată de la regulament, precum şi cei care încalcă în mod grav, chiar pentru prima dată, dispoziţiile regulamentului vor fi chemaţi la ordine. Chemarea la ordine se înscrie în procesul-verbal de şedinţă. Înainte de a fi chemat la ordine, consilierul este invitat de către preşedinte să îşi retragă sau să explice cuvântul ori expresiile care au generat incidentul şi care ar atrage aplicarea sancţiunii. Dacă expresia întrebuinţată a fost retrasă ori dacă explicaţiile date sunt apreciate de preşedinte ca satisfăcătoare, sancţiunea nu se mai aplică. În cazul în care după chemarea la ordine un consilier continuă să se abată de la regulament, preşedintele îi va retrage cuvântul, iar

dacă persistă, îl va elimina din sală. Eliminarea din sală echivalează cu absența nemotivată de la ședință.

În cazul unor abateri grave, săvârșite în mod repetat, sau al unor abateri deosebit de grave, consiliul poate aplica sancțiunea excluderii temporare a consilierului de la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate. Gravitatea abaterii va fi stabilită de comisia de specialitate care are în obiectul de activitate aspecte juridice, în cel mult 10 zile de la sesizare. Excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate nu poate depăși două ședințe consecutive. Excluderea de la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate are drept consecință neacordarea indemnizației de ședință pe perioada respectivă. În caz de opunere, interzicerea participării la ședințe se execută cu ajutorul forței publice puse la dispoziție președintelui.

Conform art. 66 alin. 1, sancțiunile prevăzute la art. 57 alin. (1) lit. e) și f) se aplică prin hotărâre adoptată de consiliu cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție. Pe perioada aplicării sancțiunii, consilierii în cauză sunt scoși din cvorumul de lucru. Sancțiunile prevăzute la art. 57 alin. (1) se pot aplica în mod corespunzător președinților și vicepreședinților consiliilor județene, pentru abaterile săvârșite în calitatea lor de consilier.

♦ Dizolvarea consiliului local

Consiliul local poate fi dizolvat dacă a adoptat, într-un interval de cel mult 6 luni, cel puțin 3 hotărâri care au fost anulate de instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă.

Dizolvarea consiliului local se face prin hotărâre a Guvernului, la propunerea motivată a prefectului, bazată pe hotărârile judecătorești rămase definitive și irevocabile.

Hotărârea de dizolvare poate fi atacată de oricare dintre consilieri la instanța de contencios administrativ.

Data pentru organizarea alegerii noului consiliu local se stabilește de Guvern, la propunerea prefectului, în termenul stabilit de lege.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul, viceprimarul sau, în absența acestora, secretarul va rezolva problemele curente ale comunei sau ale orașului, potrivit competențelor și atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii.

În cazul în care consiliul local nu se întrunește timp de 3 luni consecutive sau nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nici o hotărâre, precum și în situația în care numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unul și nu se poate completa prin supleanți, acesta se consideră dizolvat de drept.

Situațiile menționate se comunică de primar, viceprimar sau, în absența acestora, de secretar, prefectului care, prin ordin, ia act de situația de dizolvare a consiliului local și propune Guvernului organizarea de noi alegeri.

Ordinul prefectului poate fi atacat de consilierii interesați la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare sau de la luarea la cunoștință.

Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar introducerea acțiunii suspendă executarea măsurii de dizolvare. Horărârea instanței este definitivă și irevocabilă.

Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu local se face de către Guvern, la propunerea prefectului.

Consiliul local se poate întruni în ședințe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul membrilor consiliului.

Convocarea consiliului local se face în scris, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin 3 zile înainte de ședințele extraordinare.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei sau ai orașului, convocarea consiliului local se poate face de îndată.

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării și ordinea de zi a acesteia.

Ordinea de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștință locuitorilor comunei sau ai orașului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

În toate cazurile convocarea se consemnează în procesul-verbal al ședinței.

Subsecțiunea 2
Primarul

Prin atribuțiile sale, primarul are un rol vital în existența comunității din care face parte, comunitate ce i-a acordat încrederea prin votul său. Complexitatea problemelor cu care se confruntă un primar implică alegerea pentru ocuparea acestei funcții a unei personalități complexe, care să înțeleagă problemele sociale, economice, culturale care îi preocupă pe semenii săi.

Primarul trebuie să fie, în unitatea administrativ - teritorială unde a fost ales, un creator, chiar dacă tot ceea ce înseamnă creație de valoare este cel mai adesea contestat sau comentat contradictoriu, astfel încât destul de rar o operă de valoare se bucură de aprecierile favorabile la momentul realizării ei.

Un exemplu grăitor în acest sens este personalitatea ilustrului Nicolae Romanescu, acela care a marcat puternic evoluția istorică a orașului Craiova[1].

El spunea: „De câte ori am avut onoarea și greaua sarcină să fiu primar, am fost învinuit, în mod sistematic, că nu am știut să îngrijesc de veniturile orașului și că am fost prea cheltuitor cu lucrările pe care le-am efectuat.

Asemenea nedrepte învinuiri m-au urmărit cu înverșunare și după ce am încetat a administra averea comunei noastre.

Adevărul este tocmai cu totul altul.

Nu cred să fi fost vre-o dată, în țara noastră, vre-un primar care să fi avut o mai curată, o mai sfântă grije de banul public" (Prefața la „Din activitatea mea ca primar", 1926, pag. 5).

Cel care a avut ideea de a da Craiovei faimosul parc actualmente numit Parcul Romanescu, parc despre care scria că „...la Expoziția de la 1900, a căpătat, la secțiunea Igienă, cea mai mare recompensă"[2] și „pe care-l admiră fără rezervă un Leó Claretie, un

[1] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept Administrativ*, Ed. Themis, Craiova, 2009.
[2] Este vorba despre Expoziția universală de la Paris din 1900.

G. Benoit, Membru al Institutului Franței, chemându-l superba lucrare, care singură decorează orașul Craiova", era nevoit să explice contemporanilor săi că „Nu numai că nu m-am ferit să creez venituri noi, dar, în fiecare din cele trei rânduri când am avut onoarea și sarcina să fiu șeful asociațiunei sociale craiovenești, una din preocupările mele de căpetenie a fost tocmai să creez, pentru lucrările esențiale ale orașului, noi venituri. Cu o deslușire importantă, însă: am refuzat, regulat, cu îndărătnicie, să pun biruri, cât de mici fie. M-am mărginit la a mă folosi de bunurile din domeniul public, percepând taxe pentru diferitele service prestate de Comună, așa cum, ca raportor al legei asupra maximului taxelor și contribuțiunilor comunale din 1903 și colaborator al Ministrului de Interne din acel an, eu însumi prevăzusem prin art. 4 din lege, ..." („Din activitatea mea ca primar", pag. 8).

Scurta evocare a personalității lui Nicolae Romanescu este doar un pretext pentru a sublinia importanța deosebită pentru societate și implicit responsabilitatea ce revine primarului.

3.1. Scurt istoric

Prima reglementare despre funcția de primar aparține Legii comunelor nr. 394/1864. Conform acestei legi primarul comunei în comunele rurale era ales de alegătorii comunei odată cu membrii consiliului și se aproba de către prefect, în timp ce în comunele urbane era numit de Domn, dintre primii trei consilieri care obținuseră cel mai mare număr de voturi la alegeri[1]. Printre atribuțiile primarului erau:

1) supraveghea legalitatea actelor consiliului și raporta prefectului situațiile în care consiliul adopta actele ilegale sau care depășeau competențele sale;

2) era șef al poliției locale, în situații speciale, cum ar fi revoltele, având dreptul să emită ordonanțe și regulamente de poliție;

3) era ofițer de stare civilă;

4) în calitate de șef al administrației comunale administra și apăra proprietatea comunei, se îngrijea de aprovizionarea ei, supraveghea stabilimentele comunale, întocmea bugetul comunei, controla aparatul administrativ al comunei.

Legea din 1874 prevedea că primarul comunelor rurale nu mai este ales, ci numit de către Guvern.

Legea pentru organizarea comunelor urbane din 1894 a prevăzut ca modalitate de învestire a primarului, alegerea - alegere ce se făcea de către consiliul comunal din rândul membrilor săi.

Legea din 1902 a trasferat atribuțiile de șef al Poliției prefectului.

Legea de unificare administrativă din 1925 a introdus delegația permanentă ca organ executiv, ce înlocuia consiliul între sesiuni și hotăra în numele acestuia în limitele competențelor conferite, și în calitate de organ consultativ pentru primar.

Legea pentru organizarea administrației locale din 1929 prevedea că primarul comunelor rurale formate dintr-un singur sat se alegea prin votul alegătorilor comunei, iar în celelalte comune el se alegea de consiliul comunal, cu majoritate absolută de voturi, dintre membrii consiliului sau dintre membrii comunei care ar fi avut dreptul de a fi aleși

[1] Mircea Preda, *Curs de drept administrativ, Partea specială*, Casa Editorială „Calistrat Hogaș", 1995, p. 367.

consilieri, în timp ce în comunele urbane primarii erau aleși de consiliul comunal cu majoritate de două treimi de voturi dintre membrii aleși ai consiliului. Dacă nici unul dintre candidați nu întrunea această majoritate, Ministerul de Interne numea primar pe unul dintre cei trei candidați care au întrunit cel mai mare număr de voturi.

Primarul (învestit fie prin alegere, fie prin numire) avea pe perioada mandatului său calitatea de funcționar public.

Legea administrativă din 1936 a precizat că în localitățile declarate stațiuni balneo-climaterice, primarul se învestea prin numire, nu prin alegere.

Conform Legii administrative din 1938, primarul era numit de prefect în comunele rurale și urbane, de către rezidentul regal în localitățile reședință de județ și prin decret regal în stațiunile climaterice și în municipii.

Primarul avea calitatea de șef al administrației comunale și cea de președinte al consiliului comunal în perioada 1940 - 1944.

Între anii 1944 - 1948 toate autoritățile administrative depindeau de Ministerul de Interne.

În perioada 1948 - 1989 au fost cunoscute ca organe locale ale puterii de stat „consiliile populare" având ca organe executive „comitete executive", „sfaturile populare" (denumirea dată în 1949 consiliilor populare), din nou „consiliile populare" (prin Constituția din 1965) care își alegeau „birouri executive", iar prin Legea nr. 57/1968 s-a introdus „biroul permanent" al comitetului executiv, președinții comitetelor și birourilor executive de la comune, orașe și municipii fiind și „primarii" acestor localități.

Ca urmare a evenimentelor din decembrie 1989, instituția primarului și-a modificat conținutul în conformitate cu principiile democratice ale statului de drept.

♦ Definiție

Primarul reprezintă acea autoritate a administrației publice locale care realizează, alături de consiliul local, autonomia locală la nivel de comună, de oraș, de subdiviziune administrativ - teritorială a municipiilor (art. 121 din Constituție) și de municipii (art. 61, din Legea administrației publice locale).

3.2. Învestirea

Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile Legii privind alegerile locale.

Pe toată durata mandatului de primar se suspendă contractul de muncă la instituțiile publice, la regii autonome, companii naționale, societăți naționale la societățile comerciale cu capital majoritar de stat sau la societățile comerciale aflate sub autoritatea consiliilor locale sau județene, al persoanei ce ocupă funcția de primar.

După validarea alegerii (care are loc în termen de 20 de zile de la data alegerilor) primarul va depune jurământul al cărui text este prezentat în art. 34 al Legii administrației publice locale.

Depunerea jurământului se face în fața consiliului local. Refuzul primarului de a depune jurământul este considerat demisie.

În cazul invalidării mandatului primarului, se organizează alegeri în termen de cel mult 30 de zile de la invalidare, sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești.

♦ Încetarea mandatului

Mandatul primarului este de 4 ani. El se exercită de la depunerea jurământului până la depunerea jurământului de către primarul nou - ales. Această regulă are două excepții: prelungirea mandatului, care poate interveni în timp de război sau de catastrofă și se dispune prin lege organică, și încetarea mandatului înainte de termen. Art.15, alin. 2 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali arată că mandatul încetează înainte de termen în următoarele situații:

a) deces;

b) demisie;

c) incompatibilitate;

d) schimbare a domiciliului într-o altă unitate administrativ - teritorială;

e) imposibilitate de a fi exercitat mandatul pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutiv, cu excepțiile prevăzute de lege;

f) dacă s-a constatat prin hotărâre judecătorească, rămasă definitivă, după validarea mandatelor, că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale;

g) în cazul condamnării definitive la o pedeapsă privativă de libertate;

h) în cazul punerii sub interdicție pentru debilitate sau alienare mintală;

i) în cazul pierderii drepturilor electorale;

j) când, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin prin lege, a emis 3 dispoziții cu caracter normativ în timp de 3 luni, care au fost anulate de instanța de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă.

Demisia este actul de voință unilaterală prin care primarul renunță din proprie inițiativă la mandat.

În toate cazurile în care mandatul încetează înainte de termen, prefectul emite ordine prin care ia act de încetarea mandatului primarului și declară vacantă funcția acestuia.

3.3. Atribuții

Primarul reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu persoanele fizice sau juridice din țară și din străinătate și în justiție.

Primarul participă, obligatoriu, la ședințele consiliului local.

În conformitate cu art. 63 din Legea administrației publice locale, atribuțiile principale ale primarului sunt următoarele:

a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii;

b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local;

c) atribuții referitoare la bugetul local;

d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor;

e) alte atribuții stabilite prin lege.

Astfel, în temeiul lit. a) primarul îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului. Primarul îndeplinește și alte atribuții stabilite prin lege. În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. b), primarul:

a) prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale;

b) prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte şi informări;

c) elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale şi le supune aprobării consiliului local. În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. c), primarul:

a) exercită funcţia de ordonator principal de credite;

b) întocmeşte proiectul bugetului local şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului local;

c) iniţiază, în condiţiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unităţii administrativ-teritoriale;

d) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât şi a sediului secundar.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. d), primarul:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local;

b) ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situaţiilor de urgenţă;

c) ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a) - d) din Legea nr. 215/2001;

d) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului efectuării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)-d), precum şi a bunurilor din patrimoniul public şi privat al unităţii administrativ-teritoriale;

e) numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum şi pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes local;

f) asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local şi acţionează pentru respectarea prevederilor acestora;

g) emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege şi alte acte normative;

h) asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetăţenilor.

Primarul prezintă trimestrial (sau la cererea consiliului local) informări privind executarea hotărârilor adoptate de consiliu.

Dispoziţiile cu caracter normativ sau individual sunt actele administrative pe care le emite primarul în exercitarea atribuţiilor sale şi devin executorii după ce au fost aduse la cunoştinţă persoanelor interesate.

Subsecțiunea 3
Viceprimarul

Legea administrației publice locale instituie alături de noțiunea de primar și pe aceea de viceprimar. Numărul viceprimarilor este reglementat prin lege, astfel:

- pentru comune și orașe câte un viceprimar;
- pentru orașele reședință de județ câte doi viceprimari;
- pentru municipiul București șase primari (art. 79 din Legea nr. 215/2001) și șase viceprimari, câte unul pentru fiecare sector, un primar general și doi viceprimari.

Viceprimarul se alege cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

Durata mandatului viceprimarului este aceeași cu cea a mandatului consiliului local.

Prevederile referitoare la participarea primarului la ședințele consiliului local și la încetarea mandatului înainte de termen se aplică în mod corespunzător pentru viceprimar.

În conformitate cu art. 72 din Legea nr. 215/2001 în cazul în care funcția de primar devine vacantă și în caz de suspendare din funcție a acestuia, atribuțiile primarului vor fi exercitate, de drept, de către viceprimar, până la validarea mandatului noului primar sau, dup caz, până la încetarea suspendării.

Primarul delegă viceprimarilor exercitarea unora dintre atribuțiile care îi revin. Delegarea se face prin dispoziție emisă în termen de cel mult 30 de zile de la validare. Atribuțiile în legătură cu care poate interveni delegarea sunt limitativ prevăzute.

Subsecțiunea 4
Secretarul unității administrativ teritoriale

Fiecare comună, oraș sau subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat de bugetul local. Secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative sau cu studii liceale atestate prin bacalaureat.

Secretarul nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea eliberării din funcție.

Secretarul nu poate fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul.

Funcția de secretar se ocupă pe bază de concurs sau de examen, după caz, iar numirea se face de către prefect.

Concursul sau examenul se organizează de primar, potrivit legii, în termen de 30 de zile de la data la care postul a devenit vacant. Din comisia de concurs sau de examinare vor face parte în mod obligatoriu primarul, secretarul general al prefecturii, secretarul general al județului și 2 reprezentanți desemnați de consiliul local respectiv. Ordinul de numire se emite de prefect, în termen de cel mult 10 zile de la primirea rezultatului concursului sau examenului, care se comunică de către primar în termen de cel mult 3 zile de la rămânerea definitivă a rezultatului concursului sau al examenului.

Secretarul se bucură de stabilitate în funcție, în condițiile legii.

Secretarul îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale:

a) participă în mod obligatoriu la ședințele consiliului local;

b) coordonează compartimentele şi activităţile cu caracter juridic, de stare civilă, autoritate tutelară şi asistenţă socială din cadrul aparatului propriu de specialitate al consiliului local;

c) avizează proiectele de hotărâre ale consiliului local, asumându-şi răspunderea pentru legalitatea acestora, contrasemnând hotărârile pe care le consideră legale;

d) avizează pentru legalitate dispoziţiile primarului;

e) urmăreşte rezolvarea corespondenţei în termenul legal;

f) asigură îndeplinirea procedurilor de convocare a consiliului local şi efectuarea lucrărilor de secretariat;

g) pregăteşte lucrările supuse dezbaterii consiliului local;

h) asigură comunicarea către autorităţile, instituţiile şi persoanele interesate a actelor emise de consiliul local sau de primar, în termen de cel mult 10 zile, dacă legea nu prevede astfel;

i) asigură aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor şi dispoziţiilor cu caracter normativ;

j) eliberează extrase sau copii de pe orice act din arhiva consiliului local, în afara celor cu caracter secret, stabilit potrivit legii;

k) legalizează semnături pe înscrisurile prezentate de părţi şi confirmă autenticitatea copiilor cu actele originale, în condiţiile legii.

Secretarul poate coordona şi alte servicii ale aparatului propriu de specialitate al autorităţilor administraţiei publice locale, stabilite de primar.

Secretarul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local ori de primar.

Eliberarea din funcţie, precum şi sancţionarea disciplinară a secretarului se fac de către prefect, numai la propunerea consiliului local, adoptată cu votul a cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie, ca urmare a iniţiativei primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor, pe baza concluziilor reieşite din desfăşurarea unei cercetări administrative.

Subsecţiunea 5
Serviciile publice locale

A. Serviciile publice ale comunei sau oraşului şi aparatul propriu de specialitate. Generalităţi.

Consiliile locale pot înfiinţa şi organiza instituţii şi servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din cadrul instituţiilor şi serviciilor publice de interes local se fac de conducătorii acestora, în condiţiile legii. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din aparatul de specialitate al primarului se fac de către primar, în condiţiile legii.

Funcţionarii din cadrul instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi din cadrul aparatului de specialitate al primarului se bucură de stabilitate în funcţie, în condiţiile legii. În raporturile dintre cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice locale se foloseşte limba română.

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, în raporturile lor cu autoritățile administrației publice locale, cu aparatul de specialitate și cu organismele subordonate consiliului local, aceștia se pot adresa, oral sau în scris, și în limba lor maternă și vor primi răspunsul atât în limba română, cât și în limba maternă. În consecință, în posturile care au atribuții privind relații cu publicul trebuie încadrate și persoane care cunosc limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective. Autoritățile administrației publice locale trebuie să asigure inscripționarea denumirii localităților și a instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și afișarea anunțurilor de interes public și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective. Actele oficiale se întocmesc în mod obligatoriu în limba română.

B. Considerații privind conceptul de primărie și fundamentul său juridic.[1]

„Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale.

Aceste considerații au fost inspirate de situațiile întâlnite în practică cu privire la relația cetățean - primărie și se dorește a fi exprimarea unui punct de vedere argumentat referitor la modul în care trebuie precizat conținutul conceptului primărie astfel încât să fie eliminate disfuncționalitățile. În argumentare s-a pornit de la observația că dinamica relațiilor sociale determină dinamica normelor juridice care le reglementează, iar aplicarea acestor norme, pe de o parte, asigură ordinea socială și, pe de altă parte, evidențiază eventualele imperfecțiuni normative oferind indicii despre modalitățile de îmbunătățire a cadrului normativ. În consecință, pornind de la principiul că trebuie atent păstrate valorile consacrate, iar valorile noi trebuie să vină în completarea acestora, rezultă că administrația publică trebuie să fie permanent adaptabilă și adaptată la realitatea socială valorificând elementele tradiționale din practica socială. Principiile autonomie locală, descentralizare administrativă și deconcentrare a serviciilor publice sunt principii fundamentale pentru administrația publică românească actuală, ceea ce are consecințe importante atât la nivel instituțional, cât și în ceea ce privește relația administrație publică cetățean. Din punct de vedere instituțional și al modului de reglementare prezintă interes deosebit pentru teoria și practica juridică un concept cu tradiție în practica socială românească și anume, conceptul primărie. Date fiind implicațiile acestuia în modelul structural al administrației publice românești și consecințele lui funcționale în special prin activitățile de prestație, fără a neglija, însă, aspectele decizionale este necesară analizarea fundamentului său juridic. O astfel de analiză permite evidențierea aspectelor pozitive și a celor de perfecționat.

Constituția României - textul în forma revizuită în anul 2003 - în articolele nr. 121 și nr. 122 precizează că „autoritățile administrației publice, prin care se realizează

[1] Alina Livia Nicu, *Considerații privind conceptul primărie și fundamentul său juridic,* Caietul științific nr. 7/2005, Editura Burg, Sibiu.

autonomia locală în comune şi în oraşe, sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi", iar la nivel de judeţ se constituie, prin alegere, un consiliu judeţean ca autoritate a administraţiei publice „pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean". Legea nr. 215/2001 - Legea administraţiei publice locale, republicată, în art. 23 prevede că „Autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune, oraşe şi municipii sunt consiliile locale, comunale, orăşeneşti şi municipale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive. Consiliile locale şi primarii se aleg în condiţiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Consiliile locale şi primarii funcţionează ca autorităţi ale administraţiei publice locale şi rezolvă treburile publice din comune, oraşe şi municipii, în condiţiile legii", Articolul nr. 77 din acelaşi act normativ încearcă să dea conţinut conceptului primărie. Este scris: „Primarul, viceprimarul, secretarul unităţii administrativ - teritoriale şi aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcţională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, oraşului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local şi dispoziţiile primarului, soluţionand problemele curente ale colectivităţii locale". Acest articol din Legea administraţiei publice locale este unicul temei juridic al unei măsuri cu importante consecinţe în practica socială, atât din punctul de vedere al cetăţeanului destinatar şi beneficiar al prestaţiei şi dispoziţiei care dau conţinutul administraţiei publice, cât şi din punctul de vedere al personalului din administraţia publică locală. Este evidentă dorinţa legiuitorului de a apropia prin norme juridice modelul instituţional al administraţiei publice locale de modelul tradiţional românesc în care cetăţeanul, în special în mediul rural, era obişnuit cu autoritatea primar şi instituţia primărie.

Pentru a realiza, pe de o parte, obiectivul de a păstra legătura cu tradiţia românească, în practica socială şi, pe de altă parte, de a avea o administraţie publică locală simplă şi eficientă, o legislaţie coerentă, propunem o variantă de modificare a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001. Apreciem că modificarea trebuie să constea în abrogarea articolului nr. 77 şi modificarea articolului nr. 23 în sensul de a se introduce două alineate numerotate cu (3) şi (4) care să aibă următorul conţinut: „(3) Primarul, viceprimarul sau viceprimarii, după caz, secretarul comunei, oraşului, municipiului sau subdiviziunilor administrativ teritoriale ale municipiului şi aparatul propriu de specialitate al consiliului local asigură rezolvarea curentă a problemelor colectivităţii locale. (4) Sediul în care îşi desfăşoară activitatea primarul, secretarul, aparatul propriu de specialitate al consiliului local şi consilierii locali se numeşte primărie". Printr-o astfel de reglementare se reduce confuzia, se evită în mai mare măsură situaţiile practice cu efect negativ privind validitatea actelor administrative şi se realizează concordanţa cu celelalte acte normative, cum ar fi Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului, care a modificat Legea nr. 215/2001 prin abrogarea prevederilor referitoare la prefect şi care prevede la art. 2 alin. (1) că prefectura este sediul instituţiei prefectului, existând coerenţă şi în interiorul art. 23 alin. (2) din Legea administraţiei publice locale care precizează: „Consiliile locale şi primarii funcţionează ca autorităţi ale administraţiei publice locale şi rezolvă treburile publice din comune, oraşe şi municipii, în condiţiile legii", „problemele curente ale colectivităţii locale" menţionate în art. 77 fiind o submulţime a mulţimii „treburilor publice".

Secțiunea 3
Consiliul Județean

Subsecțiunea 1
Scurt istoric

Formele sub care a fost întâlnită unitatea administrativ - teritorială județ încă din cele mai vechi timpuri au fost „județul" în Muntenia și „ținutul", „ocolul" în Moldova.

Administratorii acestor unități administrativ-teritoriale s-au numit „județi", „pârcălabi" și „vornici" în Muntenia, „bani" în Oltenia, „pârcălabi", „starości" și „vornici" în Moldova. Denumirile au evoluat în timp ajungându-se la cea de ispravnic în ambele Principate. Ispravnicii exercitau atribuții militare, administrative și judecătorești .

Primul act normativ care a reglementat o administrație modernă la nivelul județelor a fost Legea pentru înființarea consiliilor județene din 2 aprilie 1864. Încă de atunci județul era o subdiviziune administrativă a statului având personalitate juridică și fiind învestită cu o anumită putere publică și cu drepturi patrimoniale, în fiecare județ existând un consiliu care se întrunea periodic, reprezentând „interesele locale ale județului"[1].

Legea pentru unificarea administrativă din 1925 și Legea pentru unificarea administrațiunii locale din 1929 au consacrat un sistem administrativ cu un accentuat grad de descentralizare administrativă. Astfel, administrarea județului era realizată de un consiliu județean ales. Consiliul județean era organul deliberativ. El își alegea o delegație și președintele consiliului județean ca organe executive. Conform Legii administrative din 1936, și prefectul participa la administrarea județului. Între anii 1938 și 1940 județele au fost transformate în simple circumscripții teritoriale, apoi, între 1940 și 1947 revenindu-se la comună și județ ca unități cu personalitate juridică. Legea nr. 135/1947 a instituit „comisiile interimare la comune și județe". Constituția din 1948 și Legea nr. 17/1949 au introdus consiliile populare alese ca organe locale ale puterii de stat. Legea nr. 5/1950 a prevăzut constituirea de „sfaturi populare" la nivel de regiune, raion, oraș și comună. Prin Legea nr. 2/1968 au fost organizate din nou județele, în locul regiunilor și raioanelor, județele fiind conduse de consilii populare alese. Constituția din 1965 a reglementat durata mandatului consiliilor populare județene la cinci ani. Ca organe executive ale consiliilor populare existau Comitetul executiv și Biroul permanent al Comitetului executiv. Evoluția organelor administrației publice la nivel de județ a parcurs după decembrie 1989 până in februarie 1992, când s-au constituit consiliile județene rezultate din alegerile locale, o serie de etape de reacomodare treptată cu principiile statului de drept.

Mandatul consiliului județean este de patru ani. El poate fi prelungit în caz de război sau catastrofă. Prelungirea se dispune prin lege organică.

Exercitarea mandatului se realizează de la data constituirii consiliului județean până la declararea ca legal constituit a noului consiliu ales.

---

[1] Valentin Prisăcaru, *op. cit.*, p. 525.

Subsecțiunea 2
Organizarea Consiliului Județean conform Legii 215/2001

2.1. Învestirea – Constituire

Constituirea și componența consiliului județean.

Consiliul județean este autoritate a administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Este compus din consilieri județeni, aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii.

Numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precedă alegerile.

Pentru validarea mandatelor consilierilor județeni și pentru constituirea consiliului județean se aplică în mod corespunzător procedura prevăzută pentru consiliile locale.

Numărul consilierilor ce formează consiliul județean este stabilit prin ordin al prefectului în funcție de populația județului înregistrată în statisticile Institutului Național pentru Statistică și Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile sau la data de 1 iulie a anului care precede alegerile.

În conformitate cu Legea administrației publice locale pentru constituirea consiliului județean se aplică (referitor la incompatibilități, reguli de constituire și organizare, cazuri de încetare a mandatului de consilier înainte de termen) în mod corespunzător dispozițiile din același act normativ cu privire la consiliul local.

Consiliul județean alege, dintre membrii săi, pe durata mandatului, doi vicepreședinți, respectându-se pe cât posibil, configurația politică a consiliului. Alegerea se face cu votul majorității consilierilor în funcție. Președintele Consiliului Județean se alege prin vot direct.

Subsecțiunea 3
Funcționarea Consiliului Județean

3.1. Atribuțiile Consiliului Județean

În conformitate cu prevederile art. 91 din Legea nr. 215/2001 consiliul județean ca autoritate deliberativă a administrației publice locale constituită la nivel județean, îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) alege din rândul consilierilor 2 vicepreședinți;

b) aprobă, la propunerea președintelui regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, numărul de personal în limitele normelor legale, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu de specialitate a instituțiilor și serviciilor publice, precum și a regiilor autonome de interes județean;

c) adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială a județului sau a unor zone din cuprinsul acestuia pe baza propunerilor primite de la

consiliile locale, dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;

d) coordonează activitatea consiliilor locale ale comunelor și orașelor în vederea realizării serviciilor publice de interes județean;

e) aprobă bugetul propriu, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar; stabilește impozite și taxe, precum și taxele speciale, în condițiile legii; hotărăște repartizarea pe comune, orașe și municipii a cotei din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau din alte surse, în condițiile legii;

f) administrează domeniul public și domeniul privat al județului;

g) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului sau, după caz, a serviciilor publice de interes județean, în condițiile legii; hotărăște cu privire la vânzarea, concesionarea și închirierea bunurilor proprietate privată a județului, în condițiile legii;

h) hotărăște înființarea de instituții publice și de servicii publice de interes județean, în condițiile legii; numește și eliberează din funcție, în condițiile legii, conducătorii instituțiilor și serviciilor publice pe care le-a înființat și le aplică, dacă este cazul, sancțiuni disciplinare, în condițiile legii;

i) hotărăște asupra reorganizării regiilor autonome de interes județean; exercită în numele unității administrativ-teritoriale toate drepturile acționarului la societățile comerciale pe care le-a înființat; hotărăște asupra privatizării acestor societăți comerciale;

j) stabilește, pe baza consultării autorităților administrației publice locale comunale și orășenești, proiecte de organizare și amenajare a teritoriului județean, precum și de dezvoltare urbanistică generală a județului și a unităților administrativ-teritoriale componente; urmărește modul de realizare a acestora în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești implicate;

k) aprobă construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor, podurilor, precum și a întregii infrastructuri aparținând căilor de comunicații de interes județean; acordă sprijin și asistență tehnică de specialitate autorităților administrației publice locale comunale și orășenești pentru construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor comunale și orășenești; în acest sens, consiliul județean poate înființa servicii publice specializate;

l) aprobă documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii;

m) asigură, potrivit competențelor sale, condițiile materiale și financiare necesare în vederea bunei funcționări a instituțiilor de cultură, a instituțiilor publice de educație, ocrotire socială și asistență socială, a serviciilor publice de transport de sub autoritatea sa, precum și a altor activități, în condițiile legii;

n) asigură sprijin financiar pentru acțiuni culturale sau desfășurate de cultele religioase, precum și pentru activități educativ-științifice și sportive;

o) înființează instituții sociale și culturale, precum și pentru protecția drepturilor copilului și asigură buna lor funcționare, prin alocarea fondurilor necesare;

p) penalizează propunerile făcute de autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești, în vederea elaborării de prognoze și programe de dezvoltare economico-socială sau pentru refacerea și protecția mediului înconjurător;

q) atribuie, în condiţiile legii, denumiri de obiective de interes judeţean;

r) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale a autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune;

s) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizaţii neguvernamentale şi cu alţi parteneri sociali, în vederea finanţării şi realizării în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public judeţean;

t) hotărăşte, în condiţiile legii, asocierea cu consiliile locale, pentru realizarea unor obiective de interes comun, scop în care poate înfiinţa împreună cu aceste instituţii publice, societăţi comerciale şi servicii publice;

u) coordonează activităţile Corpului gardienilor publici, în condiţiile legii.

Consiliul judeţean îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege.

3.2. Actele Consiliului Judeţean

Actele adoptate de consiliul judeţean în exercitarea atribuţiilor ce îi revin sunt hotărârile. Dispoziţiile din Legea administraţiei publice locale, dispoziţii referitoare la hotărârile consiliului local, se aplică în mod corespunzător hotărârilor consiliului judeţean.

Hotărârile consiliului judeţean se semnează de preşedintele consiliului sau, în lipsa acestuia, de vicepreşedintele consiliului judeţean care a condus şedinţa şi se contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al judeţului.

Consiliul judeţean se întruneşte în şedinţe ordinare, o dată la două luni. De câte ori este necesar, consiliul judeţean se poate întruni în şedinţe extraordinare la cererea preşedintelui sau a cel puţin o treime din numărul membrilor săi sau a prefectului.

Convocarea se face de către secretarul general al consiliului judeţean cu cel puţin 5 zile înaintea şedinţelor ordinare sau cu cel mult 3 zile înaintea celor extraordinare.

Art. 94 din Legea administraţiei publice locale prevede forma scrisă pentru convocare. Invitaţia la şedinţă trebuie să conţină ordinea de zi, data, ora şi locul desfăşurării acesteia.

Subsecţiunea 4
Instituţia Preşedintelui Consiliului Judeţean

Preşedintele consiliului judeţean (ales în condiţiile deja arătate) este şeful administraţiei publice locale, organizată la nivel de judeţ. El răspunde de funcţionarea corespunzătoare a compartimentelor de specialitate din aparatul propriu al consiliului judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean este cel care reprezintă judeţul în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoane fizice şi juridice din România şi din străinătate, reprezentând judeţul şi în justiţie.

Preşedintelui consiliului judeţean îi este subordonat aparatul propriu al consiliului.

Consiliul județean încredințează președintelui său anumite sarcini pe care acesta le îndeplinește așa cum trebuie să îndeplinească și atribuțiile stabilite prin lege. Principalele atribuții ale președintelui (art. 104 din Legea nr. 215/2001) sunt:

a) asigură respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative;

b) întocmește proiectul ordinii de zi a ședinței consiliului județean;

c) dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a lucrărilor consiliului județean;

d) întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare a acestuia;

e) asigură aducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului județean și analizează periodic stadiul îndeplinirii acestora;

f) conduce ședințele consiliului județean;

g) coordonează și controlează activitatea instituțiilor și serviciilor publice de sub autoritatea consiliului județean;

h) exercită funcția de ordonator principal de credite;

i) întocmește proiectul bugetului propriu al județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

j) urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

k) propune consiliului județean spre aprobare, în condițiile legii, organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu de specialitate, a instituțiilor și serviciilor publice de sub autoritatea acestuia;

l) prezintă consiliului județean, anual sau la cererea acestuia, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor proprii și a hotărârilor consiliului;

m) propune consiliului județean numirea și eliberarea din funcție, în condițiile legii, a conducătorilor instituțiilor publice și serviciilor publice de sub autoritatea acestuia;

n) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin legi;

o) îndrumă metodologic, urmărește și controlează activitățile de stare civilă și autoritate tutelară, desfășurate în comune și orașe;

p) acordă, prin aparatul propriu și serviciile de specialitate ale consiliului județean, sprijin și consultanță tehnică și juridică pentru autoritățile administrației publice locale, comunale și orășenești, la solicitarea acestora;

q) coordonează, controlează și răspunde de activitatea privind protecția drepturilor copilului.

Președintele consiliului județean îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

Președintele consiliului județean este eliberat din funcție de către consiliu, la propunerea a cel puțin o treime din numărul consilierilor, dacă sunt întrunite cerințele prevăzute de lege și numai cu acordul a două treimi din numărul consilierilor în funcție, acord exprimat prin vot. Condițiile referitoare la propunerea de eliberare din funcție și la

acordul exprimat prin vot în legătură cu această propunere sunt aceleaşi şi pentru vicepreşedinţi.

Actele emise de preşedintele consiliului judeţean în exercitarea atribuţiilor sale sunt dispoziţii de caracter individual. Aceste acte devin executorii după aducerea lor la cunoştinţa persoanelor interesate.

Consiliul judeţean alege dintre membrii săi un preşedinte şi doi vicepreşedinţi. Preşedintele şi vicepreşedinţii se aleg cu votul secret al majorităţii consilierilor judeţeni în funcţie. Eliberarea din funcţie a preşedintelui sau a vicepreşedinţilor consiliului judeţean se face cu votul secret al majorităţii consilierilor în funcţie, la propunerea a cel puţin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcţie a preşedintelui sau a vicepreşedinţilor consiliului judeţean nu se poate face în ultimele şase luni ale mandatului consiliului judeţean. Pe durata mandatului, preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean primesc o indemnizaţie lunară, ca unica formă de remunerare a activităţii corespunzătoare funcţiilor de preşedinte, respectiv de vicepreşedinte al consiliului judeţean, care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor şi obligaţiilor care se determină în raport cu venitul salarial. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean nu beneficiază de sporul de vechime în muncă şi nici de alte sporuri prevăzute de lege. Durata mandatului constituie vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite.

Preşedintele consiliului judeţean reprezintă judeţul în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele fizice şi juridice române şi străine, precum şi în justiţie. Preşedintele răspunde în faţa consiliului judeţean de bună funcţionare a administraţiei publice judeţene. Aparatul de specialitate al consiliului judeţean este subordonat preşedintelui acestuia. Funcţionarii din cadrul aparatului de specialitate al consiliului judeţean se bucură de stabilitate în funcţie, în condiţiile legii. Preşedintele consiliului judeţean răspunde de buna funcţionare a aparatului de specialitate al consiliului judeţean, pe care îl conduce. Coordonarea unor compartimente din aparatul de specialitate poate fi delegată, prin dispoziţie a preşedintelui consiliului judeţean, vicepreşedinţilor sau altor persoane, în condiţiile legii.

Preşedintele consiliului judeţean asigură respectarea prevederilor Constituţiei, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului, a hotărârilor consiliului judeţean, precum şi a altor acte normative. Preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte, în condiţiile legii, următoarele categorii principale de atribuţii:

a) atribuţii privind funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi a societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean;

b) atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean;

c) atribuţii privind bugetul propriu al judeţului;

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale şi serviciile publice;

e) atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean;

f) alte atribuţii prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul judeţean.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute la lit. a), preşedintele consiliului judeţean:

a) întocmeşte şi supune spre aprobare consiliului judeţean regulamentul de organizare şi funcţionare a acestuia, organigrama, statul de funcţii şi regulamentul de

organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

b) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. b), președintele consiliului județean:

a) conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

b) prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean;

c) propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. c), președintele consiliului județean:

a) exercită funcția de ordonator principal de credite;

b) întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

c) urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

d) inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. d), președintele consiliului județean:

a) îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune și orașe;

b) poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primăriilor, la cererea expresă a acestora.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. e), președintele consiliului județean:

a) coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;

b) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a) - d) din Legea nr. 215/2001 republicată;

c) ia masuri pentru evidența, statistica, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean, precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al județului;

d) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului județean;

e) coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

f) coordonează și controlează realizarea activitălilor de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Președintele consiliului județean poate delega vicepreședinților, prin dispoziție, anumite atribuții prevăzute de lege. Președintele consiliului județean poate înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, cabinetul președintelui, compartiment distinct format din maximum 5 persoane. Personalul din cadrul cabinetului președintelui este numit și eliberat din funcție de președintele consiliului județean. Personalul din cadrul cabinetului președintelui consiliului județean își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă pe durată determinată, încheiat în condițiile legii, pe durata mandatului președintelui consiliului județean.

În exercitarea atribuțiilor sale președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

În cazul suspendării președintelui, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean prin votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție. În celelalte cazuri de absență a președintelui atribuțiile sale vor fi exercitate, în numele acestuia, de unul dintre vicepreședinți, desemnat de președinte prin dispoziție. Președintele și vicepreședinții consiliului județean își păstrează calitatea de consilier județean.

Subsecțiunea 5
Secretarul Consiliului Județean

La nivelul fiecărui consiliu județean există un secretar general. Acesta este funcționar public și este salarizat din bugetul județului[1].

Secretarul general este funcționar public de conducere și are studii superioare juridice sau administrative. Secretarul general se bucură de stabilitate în funcție, în condițiile legii. El nu poate fi membru al vreunui partid politic, sau al vreunei formațiuni politice, sub sancțiunea eliberării din funcție.

Numirea secretarului general al județului se face de Ministerul Administrației Publice, la propunerea președintelui consiliului județean, potrivit legii.

Numirea se face pe bază de concurs sau de examen, după caz. Concursul va fi organizat, în condițiile legii, de președintele consiliului județean în termen de 45 de zile de la data la care postul a devenit vacant. Din comisia de examinare vor face parte președintele sau, în lipsa acestuia, unul dintre vicepreședinții consiliului județean, un reprezentant al Ministerului Administrației Publice, secretarul general al prefecturii și 2 reprezentanți ai consiliului județean.

Emiterea dispoziției de numire se face în termen de cel mult 10 zile de la primirea propunerii.

Eliberarea din funcție, precum și sancționarea disciplinară a secretarului general se fac de Ministerul Administrației Publice numai la propunerea consiliului județean, aprobată cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție, ca urmare a inițiativei președintelui acestuia, sau a unei treimi din numărul consilierilor, pe baza concluziilor reieșite din desfășurarea unei cercetări administrative.

[1] Art. 116, Legea nr. 215/2001.

Secretarul general al județului coordonează compartimentele de stare civilă și autoritate tutelară din aparatul propriu de specialitate al consiliului județean. Secretarul general al județului îndeplinește în mod corespunzător atribuțiile stabilite de lege pentru secretarul general al ministerului.

Legea nr. 188/1999 modificată enumeră în anexă, la punctul IV - Aparatul propriu al autorităților administrației publice locale - secretarul județului, municipiului, orașului, comunei, municipiului București și sectorului municipiului București, la funcții publice de conducere.

Secretarul comunică prefectului și prefectul Guvernului dizolvarea de drept a consiliului județean în două cazuri:

a) dacă nu se întrunește consiliul timp de 6 luni consecutiv;

b) dacă numărul consilierilor s-a redus sub două treimi și nu se poate completa prin supleanți;

c) dacă nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nici o hotărâre.

Pe perioada în care consiliul județean este dizolvat sau nu s-a putut constitui conform legii, un împuternicit al Guvernului, având calitatea de funcționar public, rezolvă problemele curente aflate în competența președintelui consiliului județean.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL V
PERSONALUL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Secțiunea 1
Considerații generale

Subsecțiunea 1
Noțiunea de funcție și funcționar public

1.1. Scurt istoric[1]

Examinarea noțiunii de funcționar public presupune clarificarea noțiunii de funcție publică. De-a lungul timpului, literatura juridică și jurisprudența au fost preocupate de clarificarea și delimitarea acestor două noțiuni pentru a putea examina îndeaproape natura juridică a uneia prin intermediul alteia, sau conținutul fiecăreia dintre ele în vederea evaluării corecte a raportului față de autoritate al funcționarului. Primele reglementări cu caracter unitar ale „funcțiunilor administrative" se află în Regulamentele organice din Moldova și, respectiv, Muntenia (1831-1832), considerate de cea mai mare parte dintre specialiști ca fiind prima Constituție scrisă a românilor. Ulterior, atât în Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (Constituția lui Cuza), cât și în Legea electorală din 1864, se întâlnesc expresii ca: „funcțiune publică salariată", „numirea indivizilor", „necompatibil cu funcția de ministru" sau „regele numește și revocă pe miniștrii săi în funcțiunile publice". Deși se recunoaște existența unui raport de putere (de autoritate) între stat și funcționar, natura juridică a acestui raport a fost controversată. El a fost asimilat fie cu un raport contractual (civil), fie cu un raport legal.

În Constituția din 1866 se preciza că numirile sau confirmările în „funcțiunile publice potrivit legii" le face regele, pe baza acestui text de lege fiind edictate legi speciale prin care se reglementau modalitățile de numire în funcțiile publice.

În lucrarea „Noțiuni de drept administrativ" din 1915, Anibal Teodorescu afirma că acest subiect se poate aborda numai cu ajutorul principiilor de drept civil transpuse, evident mutatis mutandis, în domeniul dreptului public, pentru ca în etapa imediat următoare de evoluție a cercetării din acest domeniu același autor să precizeze în Tratatul de drept administrativ din 1929 că raportul juridic pe care funcțiunea îl constata este un raport de drept obiectiv, legal, iar nu contractual.

Constituția din 1923 a creat premisele adoptării, la 19 iunie 1923, a Legii statutului funcționarilor publici, iar la 23 noiembrie 1923 a Regulamentului legii statutului funcționarilor publici din administrația de stat. Acest act normativ preciza poziția funcționarului, drepturile și obligațiile sale, căror categorii de funcționari le este aplicabil, consacra stabilitatea și inamobivilitatea funcționarului public, condițiile de acces, sancțiunile și răspunderea acestei categorii profesionale. Prezintă importanță pentru

---

[1] Iulian M. Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Themis, Craiova, 2002, p. 245-247.

evoluția conținutului conceptului de funcție publică și Legea pentru unificare administrativă din 1925, Legea din 2 august 1929 pentru organizarea ministerelor, Legea pentru contenciosul administrativ din anul 1925. Acesta a fost cadrul legislativ până la promulgarea Codului funcționarilor publici din 8 iunie 1940[1], republicat în anul 1942 și abrogat expres după 23 august 1944, când prin Decretul nr. 1626/1944 a fost repusă în vigoare, cu unele modificări, Constituția din 1923. Anul 1946 este anul adoptării Legii nr. 746 pentru Statutul funcționarilor publici, abrogată prin Decretul nr. 418 din 16 decembrie 1949.

Pe lângă Legea funcționarului public din 1923 au mai fost adoptate ca legi speciale Statutul personalului C.F.R. în 1933, Statutul personalului P.T.T. în 1938, Statutul personalului Casei Centrale a Asigurărilor Sociale în 1938, la care se adaugă, cu unele precizări privind noțiunea de funcționar public, Legea contenciosului administrativ din 1925. Statutul funcționarului public din 1923 a reprezentat de fapt dreptul comun în această materie, chiar dacă reglementarea se referea în mod unitar și impersonal la toate categoriile de funcționari nu numai la cei administrativi.

În 1940, când s-a promulgat Codul funcționarului public, exista deja o practică de șaptesprezece ani în domeniul jurisprudenței și teoriei administrative. Astfel, în prima parte din Cod se întâlnesc dispoziții cu caracter general aplicabile tuturor categoriilor de funcționari privitoare la recrutare, drepturi și obligații, incompatibilități și asigurări sociale în timp ce în partea a doua se găsesc dispoziții privitoare numai la funcționarii administrativi (și de specialitate) cu excepția judecătorilor, ofițerilor, corpului didactic, avocaților, medicilor, inginerilor, preoților, ceferiștilor etc.

După adoptarea Codului Muncii, care a intrat în vigoare în anul 1950, regimul funcției publice a rămas indus în regimul contractului de muncă, fiind adoptată în completare Legea nr. 12/1971 privind încadrarea și promovarea în muncă a personalului din unitățile socialiste de stat și Legea nr. 1/1970 privind disciplina muncii.

Evoluția în materia reglementărilor juridice din acest domeniu a permis specialiștilor o clarificare a noțiunii de funcție publică și a naturii sale juridice. Paul Negulescu a ajuns la concluzia că: „funcțiunea nu poate fi socotită ca având o natură contractuală căci deși se cere o manifestare de voință de acceptare din partea celui care solicită funcțiunea, totuși aceasta nu constituie decât una din condițiile pentru a se face numirea. Numirea în funcție nu poate fi un contract sinalagmatic, căci în asemenea contracte cauza obligației unei părți este obiectul obligațiunii celeilalte părți. Ceva mai mult, orice contract neputând să fie modificat fără consimțământul ambelor părți și dacă una din părți o face, cealaltă poate să ceară executarea contractului și daune; pe câtă vreme e vorba de funcționarul public, condițiile legale pot fi modificate fără ca funcționarul să poată cere daune"[2]. Astfel, practica românească s-a îndepărtat de teoria contractuală a funcției (mandat sau locațiune). Cu alte cuvinte, în același context, după cum spunea Paul Negulescu, „când este vorba de reglementarea raporturilor dintre autorități și particulari normele stabilite prin legile administrative constituie o situație juridică excepțională față de care dreptul civil constituie un drept supletoriu aplicându-se

---

[1] Ioan Alexandru (coordonator), Alexandru Negoilă, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ion Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 341-343.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, 1934, p. 521.

în cazurile în care legea administrativă nu dispune". Maurice Hauriou[1] şi Jean Vermeulen[2] argumentează de ce nu se poate menţine teoria contractuală care nu îndeplineşte nici condiţiile de fond nici de formă ale unor contracte obişnuite, neregăsindu-se în acest raport de funcţiune „nici o reminiscenţă din legea contractuală a părţilor"[3].

Cel care redă mai aproape de adevăr conţinutul raportului de funcţiune este Leon Duguit[4] care spune că dacă se examinează mai de aproape starea funcţionarului public observăm că ea este alcătuită din patru elemente, toate având un caracter obiectiv determinat care rezultă din aplicarea legii serviciului public. Aceste elemente sunt: competenţa, dreptul la salariu şi respectiv la pensie, statutul, sarcinile şi obligaţiunile. Alături de aceste patru elemente au mai fost reţinute ca elemente definitorii pentru conţinutul funcţiei publice durata îndelungată a serviciului prestat şi modul de învestire. Din perspectiva acestei prezentări natura juridică a funcţiei publice este legală sau reglementară, nu contractuală. De altfel, la această teorie au subscris cei mai mulţi specialişti în dreptul administrativ sau constituţional din Franţa şi Italia.

În concluzie, în perioada 1949-1989 s-a generalizat aplicarea Codului muncii şi a raporturilor de muncă în care se dizolvă toată teoria funcţiei publice şi funcţionarului public.

După evenimentele din decembrie 1989 s-a reluat spiritul Constituţiei din 1923, în sensul ca s-a revenit conceptual la noţiunile de funcţie publică şi funcţionar public. Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici legislaţia specială făcea trimitere la noţiunea de funcţionar public ori de câte ori se punea problema calificării unei acţiuni sau inacţiuni a persoanei fizice numită sau aleasă într-o funcţie, deci, făcând o calificare a acesteia raportat la modul de ocupare a funcţiei sau după natura juridică a organului din care aceasta făcea parte. Referiri la noţiunile funcţie publică şi funcţionar public se găsesc în legislaţia penală, civilă, administrativă a momentului respectiv.

Legea nr. 188/1999 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600/1999, a completat o parte din vidul legislativ care exista în unul dintre cele mai importante sectoare ale activităţii umane: administraţia publică. Apariţia acestei legi a adus clarificări prin act normativ în legătură cu noţiunile de funcţie publică şi funcţionar public, transformându-le în instituţii juridice şi creând premisele unor dezbateri doctrinare în legătură cu noţiunile „demnitate publică" şi „funcţie publică".

1.2. Noţiunea de funcţie publică

Aşa cum se arată în literatura de specialitate[5], termenul are în funcţie de ţara de referinţă, mai multe accepţiuni şi mai multe arii de cuprindere, în majoritatea cazurilor neexistând o definiţie legală riguroasă a acestei noţiuni şi, pentru a preciza sensul său, trebuie să se recurgă la practica şi doctrina administrativă, această noţiune putând îngloba totalitatea persoanelor supuse unui statut de drept public, dar şi o parte dintre cele supuse unui statut de drept privat.

---

[1] M. Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit publique, XII-e,* 1930, Paris, p. 263 şi urm.
[2] Jean Vermeulen, *Evoluţia dreptului administrativ român,* Bucureşti, 1943.
[3] M. Hauriou, *op. cit.,* p. 280.
[4] Leon Duguit, *Drept constituţional,* vol. III., Paris,1906, p. 103 şi urm.
[5] Ioan Alexandru ş.a., *op. cit.,* p. 333.

În plan internațional, raportat la țările Uniunii Europene, conform precizărilor din literatura de specialitate[1], prima țară care a adoptat un Statut general al funcției publice este Spania, prin Legea din 1852, urmată de Luxemburg (1872), Danemarca (1899), Italia (1908 - prima lege privind funcția publică), Olanda și Belgia (1929 prima lege privind funcționarii publici), Marea Britanie (1931 - Regulamentul general al funcționarilor din Regat).

Constituția României în forma din 1991 în art. 16 alin. (3) a consacrat principiul conform căruia „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară", conturându-se astfel necesitatea ca noțiunile funcție publică și demnitate publică să fie explicitate inclusiv prin norme juridice cuprinse într-o lege organică (art. 72 alin. 3 lit. j din Constituție) privind Statutul funcționarilor publici. Constituția României republicată reglementează: „Funcțiile și demnitățile publice civile sau militare, pot fi ocupate, în conditiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară" (art. 16 alin. (3)).

În literatura de specialitate[2] s-a dat noțiunii de funcție publică o accepțiune largă, conform căreia aceasta cuprinde totalitatea funcțiilor statului prin care se realizează suveranitatea acestuia, fără a face deosebire după faptul că aceste funcții îndeplinesc sarcinile puterii legislative, executive sau judecătorești și o accepțiune stricto sensu care se referă numai la funcția publică executivă.

În perioada interbelică[3] în literatura juridică s-a exprimat opinia că „orice serviciu public, sub orice forma s-ar prezenta, dezvoltă o activitate proprie absolut necesară existenței și progresului sau numita functie administrativă, care este caracteristică tuturor activităților sociale", opinie conform căreia noțiunea de serviciu public are același sens cu funcțiunea publică, iar funcțiunea publică se exercită numai pentru realizarea atribuțiilor administrației publice. Profesorul Paul Negulescu[4] a exprimat opinia că „funcțiunea publică apare, deci, ca o grupare de atribuții, de puteri și de competențe în scop de a da satisfacțiunea unor anumite interese generale". Funcția publică a mai fost definită ca fiind un complex de drepturi și de obligații cu care a fost învestită o persoană fizică făcând parte din cadrul unui organ al statului, care are caracter de continuitate și care se execută în realizarea puterii de stat pentru îndeplinirea sarcinilor acelui organ de stat[5].

Această definiție nu surprinde însă toate elementele esențiale ale funcției publice, astfel că a fost definită, de o manieră care surprinde raportul juridic complex în care intră titularul funcției cu autoritatea, în formularea: funcția publică este „situația juridică a persoanei fizice învestite legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, care constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a învestit"[6]. Acest mod de definire a noțiunii permite observarea caracterului legal și unilateral al drepturilor și

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Editura Nemira, București, 1996, vol. II, p. 608, citând lucrarea profesorului Jaques Ziller, *Egalite. L 'access a la function publique dans les Etates de la Communaute europeene,* Editura Braylant, Bruxelles, 1998.

[2] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Editura All, București, 1996, p. 152.

[3] M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român,* București, 1928, p. 129.

[4] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* București, 1934, vol. I, p. 522.

[5] Romulus Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

[6] Antonie Iorgovan, *Drept administrativ și elemente de știința administrației,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1986, p. 118.

obligaţiilor care alcătuiesc competenţa ocupantului funcţiei, cât şi caracterul de putere al raportului juridic stabilit între autoritate şi titularul funcţiei.

Anterior apariţiei Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, noţiunea de funcţie publică a fost prezentă atât în Constituţie[1], cât şi în legi, acte normative privind salarizarea, acte administrative de autoritate privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea unor servicii publice, funcţiile publice fiind stabilite prin aceste acte. Funcţiile publice ale fiecărui serviciu erau stabilite de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, de consiliile judeţene, prin statute, regulamente sau norme proprii de activitate.

Apariţia Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici a acoperit un gol legislativ tot mai greu de suportat de personalul din administraţia publică. Primul merit al acestui act normativ este vizibil încă de la citirea primului articol din care rezultă că activitatea funcţionarului în cadrul administraţiei publice centrale şi locale sau în cadrul unor autorităţi administrative autonome[2] este o activitate supusă unui regim juridic special - dreptul administrativ - şi nefiind aplicabile prevederile normelor de dreptul muncii raportului juridic între angajat - în acest caz funcţionarul public - şi angajator - autoritatea publică sau instituţia publică - este definit ca fiind „raport de serviciu". Este un real progres precizarea faptului că prevederile Legii privind Statutul funcţionarilor publici sunt aplicabile şi funcţionarilor din autorităţile administrative autonome, reglementându-se astfel prin norme de drept administrativ situaţia juridică a celei mai numeroase categorii de personal din respectivele autorităţi.

Un alt aspect pozitiv important rezultă din alineatul (2) al articolului 1 în care se precizează că scopul legii este „asigurarea, în conformitate cu dispoziţiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient şi imparţial, în interesul cetăţenilor, precum şi al autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală". Trecând peste pleonasmul juridic despre care am vorbit deja cu ocazia analizării conţinutului conceptului de instituţie publică, „autorităţi şi instituţii publice" şi a cărui înlăturare se poate realiza foarte uşor prin definirea la nivelul textului de lege a conceptelor instituţie publică şi autoritate publică în modul deja arătat, acest text de lege este deosebit de important. Importanţa sa rezultă din aceea că elementele definitorii ale scopului legii sunt tocmai obiectivele de urmărit atunci când se proiectează structura administraţiei centrale şi locale, când se stabilesc direcţiile fluxurilor informaţionale între elementele structurale, când se decide cu privire la apariţia sau desfiinţarea unei autorităţi administrative autonome. Toate normele juridice din Legea privind Statutul funcţionarilor publici şi actele juridice emise sau adoptate în temeiul acestei legi trebuie să aibă un conţinut care să asigure stabilitate serviciului public.

---

[1] În Constituţie la art. 16 (3) se foloseşte noţiunea de funcţii şi demnităţi publice, în art. 92 (1) se prevede că Preşedintele României îndeplineşte funcţia de Preşedinte al Consiliului de Apărare a Ţării, iar art. 94 lit. c) prevede că preşedintele României „numeşte în funcţii publice, în condiţiile legii". Ca acte normative mai pot fi amintite cu caracter de exempi gratia: Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991, Legea nr. 40/1991 cu privire la salarizarea Preşedintelui şi Guvernului României, precum şi a personalului Preşedinţiei, Guvernului şi al celorlalte organe ale puterii executive, modificată prin Ordonanţa Guvernului nr. 39/1994 aprobată prin Legea nr. 134/1994, în Legea nr. 53/1991 privind salarizarea senatorilor, deputaţilor şi personalului din aparatul Parlamentului României, în Legea nr. 52/1991 cu privire la salarizarea personalului din organele puterii judecătoreşti, respectiv în Legea nr. 50/1996 care a abrogat Legea nr. 52/1991, în Hotărârea Guvernului României nr. 281/1993 abrogată prin H. G. nr. 647/1993 etc.

[2] Art.1 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 republicată în 2007.

Această stabilitate nu se poate asigura decât printr-un înalt nivel de pregatire profesională a funcționarului, ceea ce generează reglementări specifice privind recrutarea personalului și evoluția carierei acestuia. Eficacitatea și eficiența serviciului public sunt determinate de un anumit nivel calitativ al activității funcționarului public, nivel care nu trebuie să scadă sub un minim care se definește în funcție de gradul de satisfacere a nevoilor sociale și de nevoile sociale de rezolvat. Imparțialitatea poate fi exprimată în alt mod prin egalitate de tratament manifestată în raport cu toți cetățenii. Pentru ca funcționarul public să acționeze în interesul cetățenilor cu aceeași amabilitate, aceeași preocupare și același interes față de orice cetățean și desfășurând o activitate de un înalt nivel calitativ este necesară reglementarea anumitor drepturi și obligații ale funcționarului public și definirea unui sistem de stimulente morale și materiale care să motiveze funcționarul public să aibă o astfel de conduită.

Pornind de la aceste premise, legiuitorul român a definit funcționarul public ca fiind[1] persoana numită într-o funcție publică în condițiile legii. Funcția publică în accepțiunea legală reprezintă[2] ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome.

Legiuitorul român a precizat[3], de asemenea, conținutul activităților desfășurate de funcționarii publici care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, evitând astfel interpretările cu privire la calificarea anumitor activități ca fiind sau nu definitorii pentru o anumită funcție publică. Astfel, se precizează în textul de lege că din categoria activităților desfășurate de funcționarii publici care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, fac parte: punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative; elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora; elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, a analizelor și a statisticilor necesare realizării și implementării politicilor publice, precum și a documentației necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice; consilierea, controlul și auditul public intern; gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare; colectarea creanțelor bugetare; realizarea activității în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice; reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

O altă definiție legală[4], a cărei existență prezintă importanță pentru că instituie un corp profesional, este aceea a corpului funcționarilor publici. Astfel, legiuitorul a reglementat acest concept ca fiind „totalitatea funcționarilor publici din cadrul autorităților administrative autonome și din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală". Ideea de corp profesional corespunde speci-

[1] Art. 2 alin. (2) Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] Art. 2 alin. (1) Legea nr. 188/1999, republicată.
[3] Art. 2 alin. (3) Legea nr. 188/1999, republicată.
[4] Art. 2 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, republicată.

ficului activităţii desfăşurate de un funcţionar public: exercitarea prerogativelor de putere publică. Această menţiune are meritul de a motiva orice persoană să aspire la calitatea de funcţionar public ştiut fiind că funcţionarii publici constituie o categorie socio-profesională prestigioasă, fapt subliniat de realitatea că el este instituit prin lege.

Legiuitorul român are şi meritul de a fi realizat o clasificare a funcţiilor publice după criteriile în legătură cu care practica socială a demonstrat că pot fi apreciate ca fiind cele mai utile:

1) gradul de generalitate;

2) nivelul studiilor necesare pentru ocuparea funcţiei;

3) autoritatea care defineşte conţinutul funcţiei publice;

4) nivelul atribuţiilor titularului funcţiei publice.

Astfel, legiuitorul român a apreciat că funcţiile publice se clasifică[1]:

a) după gradul de generalitate: funcţii publice generale şi funcţii publice specifice, cu menţiunea că funcţiile publice generale reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter general şi comun tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, în vederearea realizării competenţelor lor generale, iar funcţiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor cu caracter specific unor autorităţi şi instituţii publice, stabilite în vederea realizării competenţelor lor specifice, sau care necesită competente şi responsabilităţi specifice;

b) în raport de nivelul studiilor necesare ocupării funcţiei publice, există:

- funcţiile publice de clasa I, pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licenţă absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

- funcţii publice de clasa a II-a, pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

- funcţii de clasa a III-a pentru a căror ocupare sunt suficiente studii liceale finalizate cu diplomă de bacalaureat.

Această clasificare deja devine puţin depăşită de realitatea socială românească. În condiţiile intrării în vigoare a Legii nr. 288/2004 şi a dispariţiei colegiilor universitare ca instituţii de învăţământ superior se pune problema reformulării acestei clasificări.

c) în raport de autoritatea care defineşte conţinutul funcţiei publice există: funcţii publice de stat, funcţii publice teritoriale şi funcţii publice locale.

În conformitate cu prevederile art. 8 din Legea nr. 188/1999 republicată, funcţiile publice de stat sunt stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome. Alineatul (2) al aceluiaşi articol, precizează că funcţiile publice teritoriale sunt stabilite şi avizate în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale. Funcţiile publice locale sunt definite prin lege[2] ca fiind acele funcţii publice stabilite şi avizate în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi instituţiilor subordonate acestora;

d) după nivelul atribuţiilor titularului funcţiei publice, funcţiile publice se clasifică în: funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici; funcţii publice

[1] Art. 7, Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Art. 8, Legea nr. 188/1999, republicată.

corespunzătoare categoriei functionarilor publici de conducere; funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție.

În ceea ce îi privește pe funcționarii publici, aceștia sunt clasificați și ei după mai multe criterii. O primă clasificare este în funcție de vechimea în specialitate[1]. În raport de acest criteriu există funcționari publici debutanți și funcționari publici definitivi. Pentru a putea fi funcționar public definitiv trebuie îndeplinite condițiile[2]: să fi efectuat perioada de stagiu legală și să fi obținut rezultat corespunzător la evaluare sau să aibă o vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de minimum 12 luni, 8 luni și 6 luni, în funcție de nivelul studiilor absolvite și să fie declarat admis la concurs.

În conformitate cu prevederile art. 12 din Legea nr. 188/1999 republicată, în categoria înalților funcționari publici intră persoanele care ocupă următoarele funcții: secretar general al Guvernului și secretar adjunct al Guvernului, secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prefect, subprefect, secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, inspector guvernamental.

Se impune cu necesitate o discuție[3] „în raport cu modificarea adusă formei articolului nr. 11 din lege prin Legea nr. 251/2006, articol devenit 12 prin republicare. În forma anterioară a articolului la categoria înalților funcționari publici la litera f) figurau funcțiile: „secretar general al prefecturii, secretar general al județului și al municipiului București". Ca urmare a modificării Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului s-a desființat funcția de secretar general al prefecturii, ceea ce a determinat în mod natural dispariția acestei funcții și din textul articolului 11. În condițiile în care secretarul general al prefecturii a devenit prin lege subprefect, iar subprefectul este înalt funcționar public, persoanele care între 22 martie 2004 (data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I a republicării Legii nr. 188/1999) și 4 iulie 2006 (data publicării Legii nr. 251/2006) au avut calitatea de secretar general al prefecturii și au fost atestați pe post, dobândind drepturile categoriei înalților funcționari publici și obligațiile corelative, nu au fost afectați prin modificarea legii. Rezultă, firesc, întrebarea: este constituțională o prevedere legală care retrogradează niște funcționari publici după ce aceștia au făcut dovada, prin procedura legală de verificare din punct de vedere profesional, prealabilă învestirii pe funcția corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici că îndeplinesc condițiile legale pentru a fi învestiți, au exercitat ireproșabil atribuțiile definitorii pentru funcție și au beneficiat de drepturile de funcțiune și de personal aproximativ doi ani? Apreciem că modul în care s-a făcut modificarea articolului nr. 11 este în contradicție cu prevederile art. 3 litera f) din Legea privind Statutul funcționarilor publici care consacră principiul „stabilitate în exercitarea funcției" și cu principiul că un drept câștigat nu poate fi pierdut. Considerăm, deci, că în mod nefericit a fost transferată la categoria funcționarilor publici care ocupă funcții de conducere funcția „secretar al unității administrativ-teritoriale".

Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde[4] persoanele numite în una dintre funcțiile publice: a) director general și director general adjunct din aparatul

[1] Art. 11 alin. (1), Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] Art. 11 alin. (3), Legea nr. 188/1999, republicată.
[3] Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și pedagogică, București 2007.
[4] Art. 13, Legea nr. 188/1999, republicată.

autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

b) director și director adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

c) secretar al unității administrativ-teritoriale;

d) director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitatile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

e) șef serviciu, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

f) șef birou, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

În categoria funcționarilor publici de execuție din clasa I se încadrează persoanele numite în următoarele funcții publice generale[1]: consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, precum și în funcțiile specifice asimilate acestora. Persoanele care ocupă funcția publică generală de referent de specialitate sau funcții publice specifice asimilate acesteia sunt funcționari publici de execuție din clasa a II-a. În clasa a III-a de funcționari publici intră persoanele care ocupă funcția publică generală de referent sau funcții publice specifice asimilate acesteia.

Mai este necesară precizarea că funcțiile publice de execuție sunt structurate pe grade profesionale astfel: superior (ca nivel maxim), principal, asistent și debutant.

1.3. Noțiunea de funcționar public

Teoria funcției publice determină conținutul și natura juridică a altei noțiuni fundamentale pentru știința dreptului administrativ: funcționarul public.

Legea nr. 188/1999 definește funcționarul public prin:

„(1) Funcționarul public este persoana numită într-o funcție publică.

(2) În sensul prezentei legi totalitatea funcționarilor publici din autoritățile și instituțiile publice constituie corpul funcționarilor publici.

(3) Funcționarii publici sunt numiți de către conducătorul autorității sau instituției publice, cu respectarea dispozițiilor prezentei legi".

Legea mai precizează (art. 5) că dispozițiile sale se aplică tuturor funcționarilor publici, inclusiv celor care au statute proprii aprobate prin legi speciale, în măsura în care acestea nu dispun altfel, dar nu se aplică persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică.

Pornind de la o analiză sintetică a noțiunii de funcționar public, o primă condiție pe care o deducem din definiția mai sus formulată este aceea referitoare la învestirea legală.

Învestirea poate îmbrăca forma numirii. Privitor la învestirea prin numire, regula generală recunoscută în jurisprudență este aceea că numirea este precedată de un concurs.

---

[1] Art. 14, alin. (1) Legea nr. 188/1999, republicată.

Concursul este, așadar, modalitatea cea mai adecvată și eficace, care prin mijloace teoretice și practice permite selectarea persoanei celei mai calificate pentru a ocupa o funcție publică. Deși aceasta ar trebui să fie regula, nu de puține ori asistăm la numirea în funcții fără un concurs prealabil ca urmare a tendinței de politizare a funcției publice și a substituirii criteriului profesional cu cel privind apartenența politică sau adeziunea persoanei la un partid sau o formațiune politică. Exemplificăm în acest sens numirile pentru ocuparea unor demnități, precum: ministru, secretar de stat, prefect, subprefect.

În raport cu natura funcției ocupate examinarea se axează de această dată mai mult pe aspecte practice sau pe verificarea capacităților de analiză și sinteză, pe spiritul de inițiativă și eventual pe aptitudinea de a găsi cele mai optime soluții.

Tratarea completă a noțiunii de funcționar public presupune și examinarea câtorva aspecte legate de exercițiul funcției sale și anume incompatibilitățile, stabilitatea în funcție, cumulul de funcții, situația juridică a funcționarului de fapt și chiar a noțiunii de funcționar de carieră.

♦ Un element important care se impune a fi evidențiat pornind de la corelația funcție publică - funcționar public - învestire legală este problema incompatibilității.

Ce este incompatibilitatea?

Prin incompatibilitate înțelegem imposibilitatea exercitării anumitor funcții sau profesii de către un funcționar public în condițiile prevăzute de normele juridice ale unui stat, de lege.

Astfel, cu privire la funcționarii publici din administrație, în Legea nr. 215/2001 se prevede: „prefectul și subprefectul nu pot fi deputați sau senatori, primari, consilieri locali sau consilieri județeni și nu pot îndeplini o funcție de reprezentare profesională, o altă funcție publică sau o funcție ori o activitate profesională remunerată în cadrul regiilor autonome, precum și al societăților comerciale cu capital de stat sau privat".

Art. 145 din Constituție reglementează noțiunea de incompatibilitate și pentru funcția de judecător al Curții Constituționale cu orice funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior.

Analiza prevederilor constituționale sau a celor din legile organice ne conduce la concluzia că aceste interdicții au în vedere fie asigurarea continuității în activitate pe durata mandatului de deputat sau senator, fie o delimitare clară a funcționarilor publici din sistemul celor trei puteri ale statului.

O anumită categorie de funcționari publici nu poate deține două funcții în același timp, după cum există categorii de funcționari publici care pot avea această abilitare legală, dar numai cu privire la anumite funcții publice, cum ar fi: cele didactice, din cercetarea științifică sau medico-sanitare.

Pe lângă categoria incompatibilităților în privința exercițiului funcției publice, funcționarul public are obligația de a se abține de la efectuarea oricăror activități cu scop lucrativ care contravin reputației pe care o impune funcția ocupată.

De asemenea le este interzis să accepte pentru ei sau pentru alții în considerarea situației lor oficiale, daruri sau alte avantaje, să primească cereri a căror rezolvare nu este de competența lor și care nu le sunt repartizate de șefii ierarhici, ori să intervină pentru soluționarea unor asemenea cereri.

În temeiul unor prevederi constituționale, în timpul exercitării mandatului de deputat sau senator, funcționarul public este suspendat din funcție cu excepția membrilor

Guvernului, sau dacă la cererea parlamentarului birourile permanente ale celor două camere hotărăsc altfel.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici republicată[1] reglementează incompatibilitățile astfel:

- calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție cu excepția calității de cadru didactic;
- funcționarii publici nu pot deține funcții în regiile autonome, societățile comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, nu pot exercita la societăți comerciale cu capital privat activități cu scop lucrativ care au legătură cu atribuțiile ce le revin din funcțiile pe care le dețin și nu pot fi mandatari ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția ce o îndeplinesc;
- funcționarii publici, cu excepția funcționarilor publici civili din ministerele privind apărarea națională, ordinea publică și siguranța națională, pot fi aleși sau numiți pentru exercitarea unei funcții de demnitate publică, pe durata exercitării acesteia fiind suspendați din funcția publică pe care o dețin.

♦ Un alt aspect ce prezintă relevanță pentru raportul amintit funcție - funcționar - învestire, îl reprezintă cumulul de funcții.

Regula este că un funcționar public nu poate deține în același timp două funcții, dar în conformitate cu prevederile Legii nr. 2/1991 privind cumulul de funcții această posibilitate există. Condiția ce se impune a fi îndeplinită este acordul scris prealabil al conducerii (conducătorului), de la locul unde se exercită funcția de bază, în acest caz funcția publică. Proiectul legii salarizării unice în sectorul bugetar prevede posibilitatea cumulului.

Este de observat că acest cumul de funcții îl regăsim de obicei în persoana unor funcționari publici cu capacitate de muncă și pregătire profesională deosebită, care au posibilitatea de a exercita în mod continuu, pe rând și normal, oricare dintre aceste funcții care implică autoritatea.

Cumulul de funcții are în vedere, în practică, de regulă, activități complementare celei de bază pentru care se exercită funcția publică, cum ar fi cercetarea științifică și învățământul.

♦ Un element reclamat cu tot mai multă acuitate în evoluția fenomenului administrativ, a administrației publice în general, concomitent cu extinderea fenomenului politic și a extrapolării sale în domeniile socio-economice îl reprezintă stabilitatea în funcție.

Dacă privim istoric poziția funcționarului public vom reține că în Statutul din 1923 cât și în cele ulterioare, din 1940 și 1946, stabilitatea funcționarului era privită ca o consecință a drepturilor și obligațiilor sale, în temeiul legii și a regulamentelor proprii sau a statutelor profesionale, pentru ca ulterior, după 1949 și mai cu seamă după 1989, acest element să fie din ce în ce mai mult solicitat în paralel cu nevoia unui statut al funcționarului public sau a unei reglementări speciale care s-o consacre și să o definească nu numai să o proclame ca principiu. În acest sens, în art. 52 pct. 3 din Legea nr. 69/1991 republicată se spunea că secretarul se bucură de stabilitate în funcție și se supune regulilor cuprinse în Statutul funcționarului public, ceea ce în fapt era până la apariția Legii nr.

[1] Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007.

188/1999 doar un principiu proclamat fără elementele reale de conținut, care să materializeze această noțiune.

Statutul funcționarului public consacră în art. 3 stabilitatea în funcție ca un principiu fundamental în exercitarea funcției publice.

♦ O importanță deosebită trebuie acordată în teoria funcție - funcționar public și situației juridice a funcționarului de fapt sau mai exact naturii juridice a actelor efectuate de o persoană care îndeplinește o funcție publică fără a fi învestită legal.

Clarificarea situației juridice a acestor persoane prezintă o mare importanță practică ceea ce a determinat de altfel autorii de literatură juridică să se preocupe încă de timpuriu de această problemă.

Să amintim pe scurt, că această chestiune își are rădăcinile încă în dreptul roman, când un sclav ascunzându-se reușește să ajungă pretor. Ulpian s-a pronunțat atunci pentru validitatea integrală a actelor săvârșite de acesta într-un text cuprins în „Digeste". În acest secol teoria funcționarului de fapt a fost reluată în jurisprudența franceză cunoscută sub numele „căsătoriile de la Montrouge". În fapt, primarul din Montrouge a învestit în mod nelegal un consilier municipal pentru a oficia (celebra) căsătorii. Constatându-se nelegalitatea delegării sale s-a pus în discuție și nelegalitatea actelor încheiate de acesta, respectiv căsătoriile oficiate. Deși Tribunalul Senei a pronunțat nulitatea a trei căsătorii, Curtea de Casație Franceză a statornicit valabilitatea acestora. Față de această situație, comentând această soluție, M.Walline spunea: „privite numai din punct de vedere al logicii juridice, căsătoriile ar fi trebuit să fi fost declarate nule, astfel cum a remarcat-o doctrina (Ducrockq, Laférière, Jéze[1]). Interesul terților a făcut însă ca această soluție să fie înlăturată[2].

Situații asemănătoare s-au întâlnit în timpul primului război mondial în Germania când, fiind lipsiți de autorități într-o localitate, conducerea primăriei a fost preluată de o femeie, iar actele îndeplinite de ea în această calitate au fost considerate valabile[3]. În Italia în anul 1916 au fost de asemenea, validate toate testamentele făcute de notabilii din regiunea Veneția, deși acestea în mod normal trebuiau să fie încheiate numai de către notari.

Dintr-o sinteză a ceea ce am prezentat mai sus putem reține că teoria funcționarului de fapt se regăsește în două împrejurări: în împrejurări normale sau obișnuite și în împrejurări excepționale.

În împrejurări obișnuite avem situația când exercițiul atributelor unei funcții publice nu se face respectându-se toate condițiile legale. Așadar, sub aparența dreptului, exercițiul funcției are loc ca și în cazul în care ocupantul acesteia ar fi legal învestit. Viciul care poartă asupra ocupării funcției, face ca descoperirea sa să pună în discuție legalitatea actelor săvârșite.

În împrejurări excepționale, exercițiul viciat al funcției este cauzat de nevoia de continuitate al unui serviciu public, ipostază în care atât funcționarul de fapt, cât și cetățeanul cunosc lipsa titlului juridic al învestirii legale, cu alte cuvinte lipsa calității sale.

Din perspectiva celor mai sus, precizate privitor la valoarea juridică a actelor funcționarului de fapt, vom spune, asemeni profesorului Paul Negulescu, că „dacă ar fi să

---

[1] G. Jéze, *Les principes génèreaux du droit administratif,* Paris, 1936, ed. III, p. 244.

[2] M. Waline, *Pandectele săptămânale,* 1931, p. 220.

[3] Jean Vermeulen, *Evoluția Dreptului administrativ român,* București, 1943, p. 77-81.

aplicăm în mod riguros principiile, ar trebui să declarăm că toate actele făcute de un funcționar de fapt sunt nule căci învestirea sa fiind ilegală e nulă și „quod nullum est ab initio nullus producit effectus". Dar dacă interesul general, respectul legii cere nulitatea actelor făcute de funcționarul de fapt, tot interesul general care are puternice repercusiuni asupra indivizilor cere recunoașterea lor ca fiind valabile.

În doctrină s-au mai exprimat și alte puncte de vedere privind temeiul juridic al valabilității actelor săvârșite de funcționarul de fapt.

Astfel, Romulus Ionescu[1] consideră că valabilitatea actelor este condiționată de recunoașterea expresă a acestora prin lege (a se avea în vedere prevederea existentă în Decretul nr. 278/1960, în vigoare până la adoptarea Legii nr. 119/1996 privind actele de stare civilă, conform căruia, „înregistrările făcute în registrele de stare civilă de o persoană necompetentă care a exercitat în mod public atribuția de delegat de stare civilă, sunt valabile chiar dacă acea persoană nu avea în realitate această calitate"). În același sens s-a pronunțat și Paul Negulescu[2].

Ilie Iovănaș[3] este de părere că la aprecierea valabilității actelor săvârșite de un funcționar de fapt vom avea în vedere nu numai prevederea expresă a legii ci și dacă sunt dobândite anumite drepturi subiective prin conținutul acestora care trebuiesc astfel ocrotite.

Deosebit de doctrina românească, în doctrina franceză primează teoria bunei-credințe a funcționarului de fapt, în timp ce în doctrina italiană, valabilitatea actelor se datorează imposibilității obiective și juridice în care se află o persoană de a-și da seama dacă funcționarul care îi săvârșește actul este legal sau nu învestit.

Teoria funcției și a funcționarului de fapt mai comportă încă o precizare referitoare la situația juridică a persoanei, a funcționarului de fapt și a drepturilor sale.

1.4. Teoria funcționarului de fapt[4]

Prezintă importanță în teoria funcției publice și situația juridică a funcționarului de fapt. Mai exact, interesează natura juridică a actelor efectuate de o persoană care îndeplinește o funcție publică fără a fi învestită legal.

Acest subiect își are rădăcinile încă în dreptul roman, când un sclav, ca urmare a ascunderii identității sale, reușește să ajungă pretor. Ulpian s-a pronunțat atunci pentru validitatea integrală a actelor săvârșite de acesta într-un text cuprins în „Digeste". În secolul al XX-lea teoria funcționarului de fapt a fost reluată în jurisprudența franceză cunoscută sub numele „căsătoriile de la Montrouge". Primarul din Montrouge a învestit în mod nelegal un consilier municipal pentru a oficia căsătorii. Constatându-se nelegalitatea delegării sale, s-a pus în discuție și nelegalitatea actelor încheiate de acesta, respectiv căsătoriile oficiate. Deși Tribunalul Senei a pronunțat nulitatea a trei căsătorii, Curtea de Casație Franceză a statornicit valabilitatea acestora. Situații asemănătoare s-au întâlnit în timpul primului război mondial în Germania când, fiind lipsiți de autorități într-o localitate, conducerea primăriei a fost preluată de o femeie, iar actele îndeplinite de ea în

[1] Romulus Ionescu, *op. cit.*, p. 177 și urm.
[2] Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 433.
[3] Ilie Iovănaș, *op. cit.*, p. 177-178.
[4] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Themis, Craiova, 2002.

această calitate au fost considerate valabile[1], în Italia în anul 1916 au fost, de asemenea, validate toate testamentele făcute de notabilii din regiunea Veneția, deși acestea în mod normal trebuiau să fie încheiate numai de către notari.

În concluzie, teoria funcționarului de fapt are aplicabilitate în două împrejurări: în împrejurări normale (sau obișnuite) și în împrejurări excepționale, în împrejurări obișnuite există situația când exercițiul unei funcții publice are loc fără respectarea tuturor condițiilor legale, astfel încât, sub aparența dreptului, exercițiul funcției are loc ca și în cazul în care ocupantul acesteia ar fi legal învestit. Descoperirea viciului care se referă la ocuparea funcției, conduce la punerea în discuție a legalității actelor săvârșite. Împrejurările excepționale, se referă la aceea că exercițiul viciat al funcției este cauzat de nevoia de continuitate a unui serviciu public. În acest caz, atât funcționarul de fapt, cât și cetățeanul cunosc lipsa titlului juridic al învestirii legale.

Profesorul Paul Negulescu, afirma că „dacă ar fi să aplicăm în mod riguros principiile, ar trebui să declarăm că toate actele făcute de un funcționar de fapt sunt nule căci învestirea sa fiind ilegală e nulă" și „quod nullum est ab initio nullus producit effectus", Interesul general - respectul față de lege - cere nulitatea actelor făcute de funcționarul de fapt, dar tot interesul general, care are puternice repercusiuni asupra indivizilor, cere recunoașterea lor ca fiind valabile.

Spre deosebire de doctrina românească, în doctrina franceză primează teoria bunei-credințe a funcționarului de fapt, în timp ce în doctrina italiană se apreciază că valabilitatea actelor se datorează imposibilității obiective în care se află o persoană de a-și da seama dacă funcționarul este legal sau nu învestit.

În cazul funcționarului de fapt de bună-credință, deoarece acesta a exercitat atribuțiile funcției ca și un funcționar legal învestit, acestuia i se cuvine salariul încasat pentru munca prestată. Funcționarul de fapt de rea-credință cunoaște ilegalitatea investirii, dar pentru că a asigurat continuitatea unui serviciu public în măsura în care a încasat un salariu i se recunoaște dreptul la acesta și nu se restituie, iar dacă nu l-a încasat nu i se datorează. Mai există însă situația funcționarului care, fără a fi învestit în mod legal, cu de la sine putere exercită o funcție publică, situație cunoscută sub numele „uzurpatorul de funcții" căruia nu i se recunoaște nici un drept, nici cel de a încasa sume ca echivalent al unei munci prestate.

De lege ferenda, apreciem că în Legea privind Statutul funcționarilor publici este necesară reglementarea situației funcționarului de fapt în sensul de a se preciza că, exceptând situațiile excepționale determinate de condițiile de mediu sau de evenimente istorice, este interzisă întocmirea de acte juridice administrative de către persoane care nu au învestitura legală pentru a îndeplini o astfel de atribuție, o asemenea faptă urmând a fi sancționată prin angajarea răspunderii penale a emitentului actului. Apreciem că această precizare este necesară tocmai pentru a-i proteja pe cei aflați în situații excepționale și care au nevoie indiscutabilă de a perfecta un act și nu sunt în situația de a putea beneficia de prestația persoanei învestită legal din cadrul unei autorități administrative. De asemenea, se impune sancționarea disciplinară și penală a funcționarului public care a delegat competența sa unei alte persoane fără a avea acest drept legal sau cunoscând că persoana respectivă este într-o situație de incompatibilitate cu atribuțiile care i-au fost încredințate.

---

[1] Jean Vermeulen, *Evoluția Dreptului administrativ român*, București, 1943, p. 77–81.

Cu privire la valabilitatea actului se va pronunța instanța de contencios administrativ luând în considerare circumstanțele concrete

1.5. Buna conduită administrativă și personalul din administrația publică[1]

A trăi într-o colectivitate dată presupune cunoașterea și respectarea valorilor fundamentale ale acesteia. Este, de asemenea, necesară respectarea și aplicarea regulilor de conduită impuse prin normele juridice care disciplinează conduita umană în cadrul relațiilor sociale care se formează în colectivitatea respectivă pentru a realiza și a proteja aceste valori.

Poporul român, ca popor al unui stat membru al Uniunii Europene, are datoria obiectivă și subiectivă de a cunoaște dreptul comunitar european. Legiuitorul român are misiunea de a elabora și de a adopta legi compatibile cu normele juridice comunitare. Executivul trebuie să acționeze pentru ca legile să fie aplicate de toate persoanele care locuiesc sau sunt în trecere prin țara noastră. Toate acestea susțin necesitatea reformării administrației publice românești într-o manieră care să permită ca relația funcționar public și alți agenți ai administrației publice - cetățean destinatar și beneficiar al deciziei administrative și al prestației administrative să fie conformă standardelor din Uniunea Europeană.

Analizând legislația românească pentru a vedea care este conținutul juridic al bunei conduite administrative se constată că există o mulțime de acte normative definitorii pentru acest subiect. Dintre acestea fac parte: Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările la zi[2], Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici[3], Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice[4], Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[5], Legea nr. 452/2004 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public[6], H.G. nr. 783/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public[7], Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței

---

[1] Alina Livia Nicu, *Drept administrativ,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 2007.

[2] Legea nr. 188/1999 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365/29.05.2007, Acte modificatoare: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 48/2007, Legea nr. 236/2007, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 229/2008, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2009, Decizia Curții Constituționale nr. 185/2009, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2009).

[3] Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 525/2 august 2007.

[4] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1105/26 noiembrie 2004.

[5] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 912/7 octombrie 2004, modificată prin Legea nr. 216/2005, Legea nr. 249/2006, Legea nr. 286/2006 și Legea nr. 144/2007.

[6] O.U.G. nr. 56 din 25 iunie 2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 590/1 iulie 2004, iar Legea nr. 452/2004 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1034/9 septembrie 2004. O.U.G. nr. 56/2004 a fost modificată prin O.U.G. nr. 6/2005 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 149/18 februarie 2005.

[7] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 717/9.08.2005 și modificată prin H.G.nr.257/2006 și H.G.nr.986/2007.

în exercitarea demnităților publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției[1] și Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar[2]. Toate aceste acte normative reglementează anumite aspecte referitoare la conduita personalului din administrația publică. Astfel, Titlul IV din Cartea I a Legii nr. 161/2003 „reglementează conflictul de interese și regimul incompatibilităților ce pot interveni în exercitarea demnităților și funcțiilor publice"[3], subliniindu-se că „principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public"[4]. În total, patruzeci și nouă de articole, împărțite pe șapte capitole, reglementează acest domeniu.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, are rolul de a reglementa „regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome și prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, denumite (...) raporturi de serviciu"[5] despre scopul legii precizându-se chiar în textul său că acesta este [6]„asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală". Se precizează, de asemenea, că principiile care stau la baza exercitării funcției publice sunt[7]: legalitate, imparțialitate și obiectivitate, transparență, eficiență și eficacitate, responsabilitate în conformitate cu prevederile legale, orientare către cetățean, stabilitate în exercitarea funcției publice și subordonare ierarhică. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici în douăzeci și șapte de articole „reglementează normele de conduită profesională a funcționarilor publici"[8] cu scopul de a se asigura „creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public", precum și „eliminarea birocrației și a faptelor de corupție din administrația publică" prin „reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici", prin „informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice" și prin „crearea unui climat de încredere și respect între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte"[9]. Legiuitorul român a considerat necesar a reglementa nouă principii ca „principii generale" care „guvernează conduita profesională a funcționarilor publici"[10]. Acestea sunt: supremația Constituției și a legii,

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279/21.04.2003 și modificată inclusiv prin Legea nr. 144/2007.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 35/16.01.2006 și modificată inclusiv prin Legea nr. 287/2007.

[3] Art. 86, Legea nr. 161/2003, cu modificările la zi.

[4] Art. 71, Legea nr. 161/2003.

[5] Art. 1, alin. (1), Legea nr. 188/1999 republicată și modificată.

[6] Art. 1, alin. (2), Legea nr. 188/1999 republicată.

[7] Art. 3, Legea nr. 188/1999 republicată.

[8] Art. 1, Legea nr. 7/2004 republicată.

[9] Art. 2, Legea nr. 7/2004 republicată.

[10] Art. 3, Legea nr. 7/2004 republicată.

prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalismul, imparțialitatea și independența, integritatea morală, libertatea gândirii și a exprimării, cinstea și corectitudinea, deschiderea și transparența.

Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice „reglementează normele de conduită profesională a personalului contractual"[1], „cu excepția persoanelor alese sau numite politic", obiectivele urmărite de legiuitor prin acest act normativ fiind[2]: „reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției publice și al personalului contractual", „informarea publicului cu privire la conduită profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea personalului contractual în exercitarea funcției publice" și „crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și personalul contractual din administrația publică, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte".

S-a apreciat de către legislativ că principiile care trebuie să guverneze conduita profesională a personalului contractual sunt următoarele[3]: prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament al cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalismul, imparțialitatea și nediscriminarea, integritatea morală, libertatea gândirii și a exprimării, cinstea și corectitudinea, deschiderea și transparența.

Codul european de bună conduită administrativă a fost elaborat pornind de la ideea deputatului european Roy Perry, idee afirmată în anul 1998. La 6 septembrie 2001[4], Parlamentul european a adoptat o rezoluție referitoare la un Cod de bună conduită administrativă pe care să îl respecte personalul din instituțiile comunitare, în scopul întăririi relațiilor între Uniunea Europeană și cetățenii săi. Se remarcă redactarea clară, scurtă și concisă a regulilor din acest Cod. După ce în articolele 1 și 2 se precizează câmpul de acțiune al reglementării, se trece la prezentarea principiilor bunei conduite administrative într-o manieră directă, dându-se fiecărui articol titlul principiului reglementat, reglementarea în sine conținând cel mult patru aliniate.

Principiile consacrate prin Codul bunei conduite administrative sunt: legalitatea, nediscriminarea, proporționalitatea, lipsa abuzului de putere, imparțialitate și independență, obiectivitate, încredere legitimă, coerență și consiliere, echitate, curtoazie[5]. Din punct de vedere procedural, în Codul european de bună conduită administrativă sunt înscrise prevederi cu privire la intervalul de timp în care autorul unei cereri sau sesizări trebuie informat despre primirea mesajului său, cu privire la obligația de a se transmite corespondența serviciului competent a o soluționa, cu privire la obligația de a fi ascultat cetățeanul și de a-i fi analizate observațiile atunci când prin decizia administrativă sunt determinate consecințele care îi afectează acestuia drepturile sau interesele legitime și obligația de a se motiva deciziile care aduc atingere drepturilor sau intereselor legale ale

[1] Art. 1, Legea nr. 477/2004.
[2] Art. 2, Legea nr. 477/2004.
[3] Art. 3, Legea nr. 477/2004
[4] Mediatorul european, Codul european de bună conduită administrativă, Introducere realizată de prof. univ. dr. Ioan Muraru, text publicat de Avocatul Poporului din România, București, 2004.
[5] Art. 3,4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 din Codul european de bună conduită administrativă.

unei persoane fizice sau a unei persoane juridice de drept privat și de a se preciza căile de contestație.

Din cele prezentate rezultă clar influența reglementării comunitare asupra dreptului administrativ românesc. Legea nr. 7/2004 și Legea nr. 477/2004 încearcă să respecte și forma cuprinzând câte 27 de articole. Totuși, deosebiri care nu duc spre o apreciere pozitivă a cadrului legal românesc sunt ușor de observat.

Apreciem că [1] la acest moment în dreptul administrativ românesc există prea multe reglementări separate care nu aduc un plus de calitate practicii administrative. De exemplu, Legea nr. 7/2004 și Legea nr. 477/2004 puteau fi reunite într-o singură lege denumită: Legea privind buna conduita administrativă, urmând ca în articolul nr. 1 să se precizeze categoriile de personal carora le este aplicabilă reglementarea.

Apreciem, de asemenea, că soluția optimă este adoptarea Codului administrativ[2] în care un capitol să fie dedicat bunei conduite administrative.

Secțiunea 2
Regimul juridic al funcționarului public

Subsecțiunea 1
Accesul la funcția publică

1.1. Recrutarea funcționarilor publici

Prin condițiile de acces la funcție înțelegem acele elemente specifice funcției publice prin care legiuitorul urmărește să garanteze valorificarea profesională a viitorilor funcționari și să limiteze arbitrariul în selecție.

Cu caracter de condiții generale ce trebuiesc îndeplinite de o persoană pentru a putea fi funcționar public Legea nr. 188/1999 enumeră (art. 54):

- să aibă numai cetățenia română și să aibă domiciliul în România, pentru că numai un cetățean român poate înțelege în detaliu problemele socio-economice, politice, culturale cu care se confruntă semenii săi și își poate modela conduita astfel încât să își îndeplinească în mod optim prerogativele cu care a fost înzestrat prin învestire pe funcție;
- să cunoască limba română, scris și vorbit;
- să aibă capacitatea de exercițiu deplină (are 18 ani împliniți);
- să nu fi fost condamnată într-o infracțiune care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice;
- să fie aptă din punct de vedere medical pentru îndeplinirea funcției;
- să aibă studiile și vechimea cerute de lege, când este cazul, pentru funcția ce urmează să o ocupe;

---

[1] Alina Livia Nicu, *Statutul funcționarului public între plus și minus*, Editura Universitaria, Craiova, 2007.

[2] Încă din anul 2002 s-a susținut necesitatea adoptării de către Parlamentul României a Codului administrativ și a Codului de procedură administrativă. A se vedea Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu. Drept administrativ, Editura Themis, Craiova, 2002.

▪ să fi fost declarată câştigătoare a concursului pentru ocuparea funcţiei, dacă acesta s-a organizat şi susţinut.

Aminteam că la aceste condiţii generale care au caracter constant, indiferent de funcţia publică şi de domeniul în care este reglementată, se adaugă şi condiţii speciale ce trebuiesc îndeplinite pentru anumite funcţii (cum ar fi vârsta, aptitudinile, cunoaşterea limbilor străine etc).

Cu privire la recrutarea funcţionarilor publici, cariera unui funcţionar public se derulează între momentul naşterii raportului de serviciu şi momentul încetării acestuia. Pentru a putea apărea raportul de serviciu, persoana care aspiră la calitatea de funcţionar public trebuie să îndeplinească următoarele condiţii[1];

a) are cetăţenia română şi domiciliul în România;

b) cunoaşte limba română, scris şi vorbit;

c) are vârsta de minimum 18 ani împliniţi;

d) are capacitate deplină de exerciţiu;

e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcţiei publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

f) îndeplineşte condiţiile de studii prevăzute de lege pentru funcţia publică;

g) îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice;

h) nu a fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de fals ori a unor fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea;

i) nu a fost destituită dintr-o funcţie publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;

j) nu a desfăşurat activitate de poliţie politică, astfel cum este definită prin lege.

Legiuitorul a stabilit că ocuparea funcţiilor publice vacante şi a funcţiilor publice temporar vacante se poate face numai în condiţiile legii privind Statutul funcţionarilor publici. Această lege prevede că modalităţile de ocupare a unei funcţii publice sunt[2]:

- promovarea;
- transferul;
- redistribuirea;
- recrutarea;
- alte modalităţi prevăzute expres de Legea nr. 188/1999 republicată şi modificată

Intrarea în corpul funcţionarilor publici se face prin concurs, în limita funcţiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcţiilor publice. În acest plan trebuie înscrise[3]:

- numărul maxim de funcţii publice rezervate promovării funcţionarilor publici;

---

[1] Art. 54, Legea nr. 188/1999 republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007. Acte modificatoare: Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 48/2007, Legea nr. 236/2007, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 45/2008, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 97/2008, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 125/2008, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 229/2008, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 3/2009, Decizia Curţii Constituţionale nr. 185/2009, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 37/2009).

[2] Art. 56, Legea nr. 188/1999 republicată.

[3] Art. 23, Legea nr. 188/1999 republicată.

- numărul maxim de funcții publice care vor fi rezervate în scopul promovării rapide;
- numărul maxim de funcții publice care vor fi ocupate prin recrutare;
- numărul maxim de funcții publice care vor fi înființate;
- numărul maxim de funcții publice care vor fi supuse reorganizării;
- numărul maxim de funcții publice pe fiecare clasă, categorie și grade profesionale;
- numărul maxim al funcțiilor publice de conducere și al funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

Anual se elaborează planul de ocupare a funcțiilor publice. În vederea acestei acțiuni se consultă sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici. Planul se elaborează de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală. Planul se elaborează pentru autoritățile și instituțiile publice din administratia publică locală, de către președintele consiliului județean sau de către primar, prin aparatul propriu de specialitate. Planul de ocupare a funcțiilor publice se întocmește centralizat, pe fiecare ordonator principal de credite și pe fiecare instituție din subordinea acesteia sau finanțată prin bugetul său. Planul de ocupare a funcțiilor publice se aprobă prin hotarâre a Guvernului atunci când este elaborat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici și prin hotărâre a consiliului local, respectiv a consiliului județean, atunci când este vorba despre planul autorităților și instituțiilor din administrația publică locală. În cazul planului de ocupare a funcțiilor publice din autoritățile și instituțiile publice aparținând administrației publice locale, proiectul acestuia trebuie înaintat la Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu patruzeci și cinci de zile înainte de data aprobării, Agenția având competența legală de a formula observații dacă se constată neregularități în structura planului - în funcție de care planul să fie modificat înainte de aprobare.

Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face numai prin concurs și în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice. Principiile care trebuie respectate la organizarea concursului sunt: competiția deschisă; transparența; meritele profesionale și competența; egalitatea de șanse privind accesul la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale[1].

Este obligatorie condiția publicității privind organizarea concursului.

Publicitatea se face în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. Pentru funcțiile vacante care se ocupă temporar, în mod excepțional, legiuitorul a reglementat posibilitatea reducerii termenului de 30 de zile.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice de execuție se stabilesc astfel[2]:

- un an în specialitatea studiilor necesare funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa I, 8 luni pentru

[1] Art. 57 alin. 3, Legea nr. 188/1999 republicată.
[2] Art. 57, alin. (5), Legea nr. 188/1999 republicată.

funcţiile publice de execuţie de grad profesional asistent din clasa a II-a sau 6 luni pentru funcţiile publice de execuţie de grad profesional asistent din clasa a III-a;

- 5 ani vechime specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie de grad profesional principal;

- 9 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie de grad profesional superior.

În cazul funcţiilor de conducere condiţiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare pentru a putea participa la concursul de recrutare sunt[1]:

- 2 ani pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere: şef birou, şef serviciu şi secretar al comunei, precum şi a funcţiilor publice specifice asimilate acestora;

- 5 ani, pentru ocuparea altor funcţii de conducere. Condiţiei de vechime i se adaugă, în cazul concursului de recrutare organizat pentru ocuparea funcţiilor de conducere, şi condiţia de a se face dovada absolvirii studiilor de masterat sau postuniversitare în domeniul administraţiei publice, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice.

Organizarea concursului de recrutare a funcţionarilor publici se face de către[2]:

A. În cazul funcţiilor publice vacante în autorităţile şi instituţiile publice centrale:

- o comisie specială permanentă, independentă, formată din 7 membri numiţi prin decizie a primului-ministru, cu mandate fixe de 10 ani şi jumătate, numiţi prin rotaţie - pentru intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici[3];

- Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere generale şi specifice;

- autorităţi şi instituţii publice, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, pentru ocuparea funcţiilor publice de execuţie generale şi specifice;

B. În cazul funcţiilor publice vacante din autorităţile şi instituţiile publice din administraţia publică locală:

- de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, pentru funcţiile publice de conducere din domeniile: protecţia copilului, evidenţa informatizată a persoanei, auditul public intern financiar-contabilitate, urbanism şi arhitectură, resurse umane, integrare europeană, pentru secretarii unităţilor administrative - teritoriale, precum şi pentru funcţiile publice de execuţie din domeniul auditului public intern;

- de către autorităţi şi instituţii publice, pentru ocuparea funcţiilor publice vacante, altele decât cele de la punctul anterior.

Este importantă precizarea legală[4] conform căreia Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate delega autorităţilor sau instituţiilor publice, în condiţiile legii, competenţa de a organiza concursuri de recrutare pentru ocuparea funcţiilor publice de conducere generale şi specifice.

Concursul pentru admiterea la programele organizate în condiţiile legii pentru obţinerea statutului de manager public se organizează şi se gestionează de instituţiile abilitate potrivit legii să organizeze astfel de programe, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

---

[1] Art. 57 alin. 6, Legea nr. 188/1999 republicată.
[2] Art. 58, Legea nr. 188/1999 republicată.
[3] Art. 18 alin. 1, Legea nr. 188/1999 republicată.
[4] Art. 58, alin. (4), Legea nr. 188/1999 republicată.

1.2. Evoluția carierei

Cu scopul de a verifica aptitudinile profesionale ale funcționarilor publici debutanți în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților funcției publice, formarea practică a lor și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației publice și a exigențelor acesteia, legiuitorul român a instituit perioada de stagiu. Din perspectiva funcționarului public ca funcționar de carieră, apreciem că perioada de stagiu este o etapă absolut necesară pentru orice persoană care se integrează într-un domeniu de muncă oricare ar fi acesta. Dat fiind rolul social al administrației publice, funcționarul public debutant trebuie ferit de riscul major de a greși - cu consecințele nefaste inevitabile pentru cariera lui - și cetățeanul trebuie protejat de eventuala acțiune greșită a unui funcționar public debutant. Oricât de solid ar fi fundamentul științific al formării sale profesionale, perioada de acomodare practică este absolut necesară și, de aceea, apreciem că legiferarea obligativității perioadei de stagiu este o calitate pozitivă a Legii privind Statutul funcționarilor publici fără a formula observații cu privire la oportunitatea diferențierii între duratele perioadelor de stagiu pe categorii de funcții[1]. Rezultatul evaluării activității în perioada de stagiu are drept consecință numirea funcționarului public de execuție ca funcționar definitiv în clasa corespunzatoare studiilor absolvite sau eliberarea acestuia din funcție, dacă acesta a obținut calificativul nesatisfăcător și cu consecința că perioada de stagiu nu va constitui în această situație vechime necesară pentru ocuparea unei funcții publice.

Persoanele care ocupă funcții publice din categoria înalților funcționari publici se face de către Guvern pentru funcțiile: secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului, prefect, secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și de către primul-ministru pentru funcțiile: secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, inspector guvernamental.

Numirea în funcțiile publice de conducere generale și specifice pentru care se organizează concurs de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici în funții publice vacante din autoritățile și instituțiile publice locale, pentru care se organizează concurs de aceeași Agenție, se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrața publică centrală și locală, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Numirea în funcțiile publice vacante din autoritățile sau instituțiile publice centrale pentru care se organizează concurs de către autorități și instituții publice cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și pentru cele din instituțiile publice și autoritățile publice din administrația publică locală pentru care se organizează concursul de către respectivele autorități sau instituții, numirea se face prin actul administrativ emis de către conducătorii autorităților publice sau instituțiilor publice organizatoare ale concursului.

Actul administrativ de numire are formă scrisă și trebuie să conțină: temeiul legal al numirii; numele funcționarului public; denumirea funcției publice; data de la care urmează să exercite funcția publică; drepturile salariale; locul de desfășurare a activității.

---

[1] În alin. (2) al art. 60 din Legea nr. 188/1999 cu modificările la zi se prevede că durata de stagiu este de 12 luni pentru funcționarii publici de execuție din clasa I, 8 luni pentru cei din clasa a II-a și 6 luni pentru cei din clasa a III-a.

Fișa postului referitoare la funcția publică atașată se anexează la actul de numire și o copie i se înmânează funcționarului public numit.

La intrarea în corpul funcționarilor publici trebuie depus un jurământ de credință[1] de către funcționarul public, făcându-se mențiune în scris despre aceasta. Refuzul de a depune jurământul se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică.

Subsecțiunea 2
Drepturile și obligațiile funcționarului public

A. Drepturile funcționarilor publici

Drepturile funcționarilor publici sunt drepturi de personal, care derivă din calitatea de angajat, și drepturi de funcțiune, care se referă la acele condiții ce trebuie asigurate funcționarilor pentru a-și îndeplini atribuțiile ce derivă din învestirea cu funcția respectivă.

Dintre drepturile care trebuie analizate în raport cu funcționarii publici fac parte: dreptul la opinie, dreptul la asociere, dreptul la grevă, dreptul la stabilitate, dreptul la salariu, dreptul la odihnă, dreptul la pensie etc.

În contextul raportului de funcțiune în care funcționarul este una din părți, conținutul acestuia se referă la un complex de drepturi și obligații, unele cu caracter general, care privesc toate categoriile de funcționari și altele cu caracter special, aplicabile numai anumitor categorii dintre aceștia (drepturi speciale).

Din categoria drepturilor amintim:

♦ dreptul la opinie;

Acesta derivă din libertatea fundamentală recunoscută în art. 29 și art. 30 din Constituție, în care se precizează că „libertatea gândirii și a opiniilor nu pot fi îngrădite sub nici o formă". „Libertatea de exprimare a gândurilor, opiniilor, credințelor prin viu grai, scris sau alte mijloace de comunicare în public sunt inviolabile".

Ca atare, neîncălcarea acestei libertăți fundamentale înseamnă abținerea de la orice acțiune menită a crea discriminări între funcționari pe criteriul opiniilor politice, sindicale sau chiar religioase. Acest drept este recunoscut chiar și acelor categorii de funcționari cărora li se interzice prin lege a face politică, precum: judecătorii Curții Constituționale, Avocatul Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, procurorii, polițiștii, secretarii consiliilor locale etc.

Dreptul la opinie se exercită în limitele constituționale fără a afecta relațiile de serviciu, raportul de funcțiune și raporturile cu cetățenii. Acest drept este garantat prin art. 26 din Legea nr. 188/1999.

♦ dreptul la asocieri (sindicale);

Este un drept fundamental, recunoscut prin Constituție conform art. 40 potrivit căruia funcționarii se pot asocia în organizații sindicale sau să adere la acestea, ba mai mult să dobândească calități în cadrul acestora.

Legea privind Statutul funcționarului public caracterizează acest drept fundamental, prin art. 29 alin. 1.

---

[1] Textul jurământului este reglementat prin art. 62 alin. (6) din Legea privind Statutul funcționarilor publici.

♦ dreptul la grevă;

Este un drept subsecvent dreptului la asociere sindicală, dar poate fi privit și ca o libertate fundamentală de exprimare, acesta fiind dezvoltat prin reglementarea dată de Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor colective de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 582 din 29 noiembrie 1999.

Statutul funcționarului public din 1923 în art. 30 interzicea dreptul la grevă al funcționarului, iar în art. 31 se prevedea pedeapsa cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani și amendă pentru cei care unelteau la grevă, în timp ce în art. 32 se preciza că dacă părăsirea serviciului era consecința unei decizii luate de o asociație de funcționari, asociația va fi dizolvată iar uneltitorii urmăriți și pedepsiți ca în cazul art. 31. În prezent acest drept este garantat prin art. 30 al Legii nr. 188/1999.

♦ dreptul la stabilitate;

Recunoașterea acestui drept reprezintă un câștig pentru teoria funcției și a funcționarului public. Potrivit acestuia funcționarul public nu poate fi eliberat din funcție, suspendat, detașat sau transferat decât în condițiile legii.

Există anumite categorii de funcționari publici care pot fi declarați prin lege inamovibili. Inamovibilitatea este acel regim juridic recunoscut unor funcționari publici determinați de lege în temeiul căruia aceștia nu pot fi transferați sau înlocuiți fără acordul lor sau fără respectarea unei anumite proceduri legale.

În Constituție, găsim asemenea dispoziții privitoare la inamovibilitate, cu trimitere la judecătorii Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale și ai Curții de Conturi pe perioada mandatului lor (art. 124, 139 și 143 din Constituție).

O reglementare cu conținut similar regăsim sub forma imunității în art. 84 pct.2 din Constituție pentru Președintele României și pentru deputați și senatori. Aceștia nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile lor politice și pentru exercițiul dreptului la vot în timpul mandatului. Legea privind Statutul funcționarului public în art. 4 instituie stabilitatea în funcție ca principiu care guvernează exercitarea funcției publice.

♦ dreptul la salariu (art. 31);

Acest drept reprezintă de fapt o echivalență pentru prestația, respectiv, serviciul pe care îl exercită în funcția ocupată prin învestire.

Potrivit reglementării date de Legea nr. 154/1998 modificată privind sistemul de stabilire a salariilor de bază în sectorul bugetar și a indemnizațiilor pentru persoane care ocupă funcții de demnitate publică[1] și de Legea privind Statutul funcționarilor publici nr. 188/1999 republicată în stabilirea drepturilor lor individuale se au în vedere normele de evaluare a performanțelor fiecăruia. Acest text legal își face aplicarea atât cu privire la persoanele care ocupă funcții publice, funcții de demnitate publică (cu observația anterioară) precum și persoanelor angajate pe bază de contract individual de muncă în sectorul bugetar. În temeiul acestor acte normative, pe lângă salariul de bază, funcționarul public beneficiază de plata orelor suplimentare pentru munca depusă în timpul nopții, a unor indemnizații de conducere și premii pentru rezultatele deosebite în activitatea sa.

[1] A se vedea H.G. nr. 775/6 noiembrie 1998, „Hotărâre privind aprobarea Metodologiei de aplicare a criteriilor de stabilire a salariilor de bază între limite și a normelor de evaluare a performanțelor profesionale individuale pentru personalul angajat în structurile administrației publice locale și în serviciile publice din subordinea acestora" și H.G. nr. 516/21 august 1998, Hotărâre privind aprobarea Metodologiei - cadru pentru gestionarea resurselor umane în administrația publică centrală.

Potrivit acestor reglementări, rezultatele obținute pot conduce la primirea de gradații care contribuie la majorarea salariului, diminuarea acestuia neputându-se face decât în condițiile legii prin aplicarea unor sancțiuni disciplinare.

Pentru că în situația funcționarului public ne aflăm în fața unui raport juridic de funcțiune, salariul primit de acesta este stabilit prin lege și nu se poate negocia.

♦ dreptul la odihnă (art. 35 și art. 36);

Este un alt drept cu caracter general recunoscut funcționarului public ca și celorlalți salariați exercitându-se sub forma concediilor de odihnă anuale, concediilor medicale și a altor concedii reglementate prin norme cu carater special pentru anumite cazuri, precum concediul de maternitate, concediul acordat în vederea creșterii copilului[1], concediul paternal, toate plătite. Funcționarul public are dreptul, pe lângă indemnizația de concediu, la o primă egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat.

Dreptul la odihnă este reglementat și pentru funcționarii publici în Legea nr. 6/1996, privind concediul de odihnă și alte concedii ale salariaților.

♦ dreptul la restituirea cheltuielilor de transport și cazare și la indemnizația pentru cheltuieli de întreținere în deplasările efectuate în interesul serviciului cu respectarea prevederilor legale;

Prin hotărâre de Guvern cuantumul acestor cheltuieli este stabilit avându-se în vedere durata lor, condițiile pentru restituire și obligația beneficiarului de a face dovada realizării lor efective.

♦ dreptul la alocații familiale;

Acesta se referă la beneficiul alocațiilor acordate de stat care se cuvin în egală măsură și funcționarilor publici ca și celorlalte categorii de salariați. Întrucât acestea fac obiectul altei ramuri de drept ele sunt de obicei examinate în detaliu la dreptul muncii.

♦ dreptul la ajutoare materiale în caz de incapacitate temporară de muncă;

Sunt acele ajutoare care se acordă în condițiile legii în raport cu vechimea în muncă, cu durata bolii care a dus la incapacitate, aplicându-se în mod similar atât pentru funcționarii publici, cât și pentru celelalte categorii de personal.

♦ dreptul la pensie (art. 39, Legea nr. 188/1999);

Este unul din drepturile fundamentale recunoscute persoanelor care desfășoară o activitate utilă la încetarea acestei activități. Acest drept poate apărea fie sub forma pensiei pentru limită de vârstă de care beneficiază în condițiile legii funcționarul care a împlinit 62 de ani bărbații și 60 de ani femeile și au un anume număr de ani de activitate desfășurată în specialitate respectiv 30 de ani bărbații și 25 de ani femeile, sub forma pensiei de invaliditate în conformitate cu decizia comisiei de expertiză medicală și recuperarea capacității de muncă prin care se încadrează într-un anume grad de invaliditate, cât și sub forma pensiei de urmaș de care beneficiază copiii urmași și în anumite condiții soții supraviețuitori și copiii majori ai funcționarului public decedat.

♦ dreptul la concedii fără plată;

Pentru rezolvarea unor probleme personale sau familiale în condițiile legii ca și pentru unele evenimente deosebite, funcționarii publici beneficiază de zile libere sau concedii reglementate ca durată și, în anumite condiții, aprobate de conducătorul autorității sau instituției publice.

---

[1] Legea nr. 120/1997.

♦ dreptul la cumul de funcții;

Acest drept trebuie privit în corelație cu secțiunea „Incompatibilități" din Statutul funcționarilor publici (art. 44).

Este un drept recunoscut în considerarea calității, capacității și aptitudinilor persoanelor îndreptățite a exercita activități didactice .

În rest, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție.

♦ dreptul la condiții normale de muncă și igienă menite a asigura sănătatea și integritatea fizică a funcționarului (art. 37);

♦ dreptul la asistență medicală gratuită în cadrul sistemului de asigurări sociale de stat potrivit reglementărilor speciale în domeniu (art. 38);

♦ dreptul la despăgubire (art. 42);

Acest drept se cuvine funcționarului în cazul în care din vina instituției acesta a suferit o pagubă în timpul și în legătură cu serviciul. Acesta apare și în situația în care funcționarul se consideră lezat într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act al conducerii instituției, situație în care acesta se poate adresa potrivit dreptului comun în conformitate cu Legea contenciosului administrativ, instanțelor judecătorești pentru a cere anularea actului, recunoașterea dreptului și eventual repararea pagubei.

♦ dreptul la protecția legii (art. 41);

Acesta se referă la climatul general de siguranță care trebuie asigurat și garantat funcționarului de către autoritatea sau instituția publică împotriva oricăror acte sau fapte de amenințare, violențe de orice fel, săvârșite împotriva acestuia în exercițiul funcției sau în legătură cu aceasta.

Pe lângă aceste drepturi generale, care se pot regăsi în persoana tuturor celorlalți salariați și nu numai a funcționarilor publici, unele dintre acestea făcând obiectul de studiu în mod distinct pentru alte ramuri de drept (cu predilecție dreptul muncii), putem reține și alte condiții speciale sub forma drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor din acte normative cu caracter general sau special privitor la calitatea de funcționar public. Asemenea drepturi speciale sunt avute în vedere și în statutele profesionale existente în vigoare cum ar fi, dreptul de a primi uniformă, acolo unde legea prevede obligația purtării acesteia (art. 32).

B. Îndatoririle funcționarului public

În executarea raportului de serviciu funcționarul public are pe lângă drepturi și obligații corelative, atât cu caracter general, pe care le putem regăsi pentru toate categoriile de funcționari, cât și specifice anumitor domenii de activitate și funcții ocupate.

Dintre obligațiile generale amintim:

➢ obligația de a-și îndeplini cu profesionalism, loialitate, corectitudine și în mod conștiincios atribuțiile care alcătuiesc funcția ocupată, respectiv cu care a fost învestit (art. 43, Legea nr. 188/1999);

➢ obligația de a respecta programul de lucru;

➢ obligația de a se abține de la orice faptă care ar putea produce prejudicii autorității instituției publice în care își desfășoară activitatea (art. 43);

➢ obligația de a-și perfecționa pregătirea profesională.

De reţinut că după anul 1989 această activitate s-a materializat într-o reglementare-cadru dată de H.G. nr. 542/1995 specifică activităţii desfăşurată de funcţionarii din administraţie şi reprezentanţii aleşi din administraţia publică. Potrivit acestei reglementări a fost reorganizată activitatea Şcolii naţionale de ştiinţe politice şi administrative şi s-au înfiinţat cinci centre teritoriale de perfecţionare a funcţionarilor publici şi a reprezentanţilor aleşi cărora le corespund repartizări teritoriale a judeţelor şi respectiv a Municipiului Bucureşti. De această dată această obligaţie legală este reciprocă, atât pentru instituţie care trebuie să asigure condiţia de participare la aceste cursuri pentru funcţionari şi aleşi, dar şi pentru beneficiarii acestora de a participa, a-şi însuşi şi a purta răspunderea pentru activitatea depusă. Am amintit, de altfel, că rezultatele obţinute în activitatea de perfecţionare a pregătirii profesionale a fost unul din criteriile avute în vedere la evaluarea profesională a funcţionarilor publici potrivit Legii nr. 154/1998 şi a H.G. nr. 749/1998. Legea nr. 188/1999 consacră această obligaţie în Capitolul V, Secţiunea 3;

O menţiune specială se impune referitor la Institutul Naţional de Administraţie[1]. Acesta este o instituţie publică de interes naţional cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administraţiei publice, fiind organizat şi funcţionând sub patronajul primului-ministru al României.

Acest institut are rolul de a elabora strategia şi de a asigura formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale specializate în administraţie „pentru funcţionarii publici şi personalul angajat cu contract individual de muncă în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, pentru persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică sau asimilate acestora, din administraţia publică centrală şi locală, precum şi pentru alte persoane interesate" (art. 2, O.G. nr. 81/2001).

Înfiinţarea acestui Institut dovedeşte preocuparea Guvernului pentru existenţa unei administraţii publice eficiente şi armonizată cu exigenţele dreptului comunitar.

Institutul Naţional de Administraţie realizează studii, proiecte şi publicaţii în domeniul administraţiei publice, dezvoltă relaţii de colaborare cu alte instituţii din domeniul administraţiei, din ţară sau din străinătate.

Institutul Naţional de Administraţie este abilitat să certifice şi să acorde atestate de conformitate cu standardele internaţionale de calitate din domeniu, pentru administraţiile publice locale.

Institutul Naţional de Administraţie se poate asocia, pentru organizarea de cursuri postuniversitare de specializare şi de perfecţionare, cu instituţii de învăţământ superior din ţară, acreditate în acest scop, precum şi cu instituţii similare din străinătate.

Institutul Naţional de Administraţie este condus de un consiliu de administraţie format din câte un reprezentant al următoarelor instituţii şi organizaţii: Ministerul Administraţiei Publice, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Educaţiei şi Cercetării, Ministerul Finanţelor Publice, Ministerul Integrării Europene, Ministerul Muncii şi Solidarităţii Sociale, Secretariatul General al Guvernului, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, Institutul Naţional de Administraţie, Federaţia Autorităţilor Locale din România, Asociaţia secretarilor unităţilor administrativ-teritoriale din România.

---

[1] Institutul Naţional de Administraţie este înfiinţat prin Ordonanţa Guvernului nr. 81/2001 privind înfiinţarea şi organizarea Institutului Naţional de Administraţie, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 542/2001. Acest institut va fi desfiinţat odată cu intrarea în vigoare a Legii privind reorganizarea unor autorităţi şi instituţii, raţionalizarea cheltuielilor publice, susţinerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internaţional.

Institutul Național de administrație organizează următoarele forme de pregătire profesională:

„a) cursuri de formare profesională specializată în administrația publică, de 2 ani, pentru absolvenții cu studii superioare de lungă durată cu diplomă de licență, în vârstă, de regulă, de până la 30 de ani inclusiv;

b) cursuri de formare continuă în administrație, de un an, pentru funcționarii publici, pentru persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică sau asimilate acestora din cadrul administrației publice centrale și locale, precum și pentru alte persoane interesate, în vârstă, de regulă, de până la 45 de ani inclusiv;

c) cursuri de formare continuă de scurtă durată, de până la 3 luni, pentru funcționarii publici din administrația centrală, pentru prefecți, subprefecți, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene, secretarii generali ai județelor, secretarii generali ai prefecturilor, precum și pentru secretarii municipiilor".

- obligația de a se conforma ordinelor și instrucțiunilor superiorilor ierahici;

Această obligație derivă din natura juridică a raportului de funcție care, fiind un raport de drept administrativ, are la bază principiul subordonării. În acest fel, acesta este în deplină concordanță cu necesitatea îndeplinirii întocmai a sarcinilor ce derivă din funcție, repartizată potrivit regulamentelor de organizare și funcționare de către funcționarul ierarhic superior celui inferior. Această obligație are limitele sale, în sensul că un funcționar nu poate fi obligat să execute un ordin nelegal, de natură să producă grave prejudicii autorității, instituției publice, cetățeanului (unui terț), sau chiar funcționarului în sine. În atare situație ori de câte ori, în cadrul unui raport de funcțiune, funcționarul de execuție constată nelegalitatea ordinului sau refuză executarea acestuia se impune încercarea medierii conflictului aparent creat cu funcționarul de conducere în interiorul organului administrativ evitând în acest fel fie intrarea în circuitul civil a unui act administrativ care poate produce pagube, atât pentru terți cât și pentru organul administrativ, fie sancționarea necuvenită a funcționarului de execuție care la rândul său ar putea genera un litigiu ce poate fi dedus judecății.

- obligația de a păstra secretul de stat și secretul de serviciu (art. 46);

Această obligație, care de altfel subzistă și după încetarea raportului de funcție, demonstrează calitatea funcționarului public în raport cu funcția ocupată. Dată fiind poziția organului din care face parte și calitatea acestuia în raport cu cetățeanul, funcționarul public trebuie să demonstreze în exercitarea atribuțiilor sale discreție privind informațiile, datele și documentele cu care lucrează sub sancțiunea răspunderii disciplinare, civile și chiar penale în caz de nerespectare a acesteia, ceea ce ar putea constitui elementele unei infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul și care l-ar putea face incompatibil cu calitatea de funcționar public și i-ar limita sau i-ar exclude dreptul de acces la o funcție publică.

- obligația de colaborare și ajutor reciproc;

Este o obligație ce derivă din natura activității care presupune un colectiv ca o componentă definitorie a oricărui organ sau autoritate publică. Aceasta poate merge până la suplinirea în cadrul aceleiași specialități, în condițiile legii și cu respectarea limitelor funcției, în scopul realizării în mod continuu a raportului juridic de funcțiune.

- obligația de a informa publicul în condițiile legii despre problematica activității în care activează în interesul instituției și al său personal;

Această obligaţie este în strânsă legătură cu o altă obligaţie examinată aceea de a păstra secretul de serviciu aşa încât limita acesteia este dată tocmai de natura informaţiei şi necesitatea de a realiza interesul destinatarului acesteia respectiv cetăţeanului.

➢ obligaţia de a se abţine de la orice acte sau fapte de natură a compromite prestigiul funcţiei ocupate;

Este şi aceasta o consecinţă a condiţiilor generale de acces la funcţie şi a limitelor date de raportul juridic de funcţiune. Consecinţa imediată a încălcării acesteia atrage răspunderea funcţionarului, de regulă de natură penală, dată fiind gravitatea faptei în raport cu funcţia publică.

➢ obligaţia de a se abţine de la orice acte sau fapte care ar atrage acceptarea de daruri sau alte foloase;

Este cunoscut faptul că încă din 1990, prin H.G. nr. 660/1990 funcţionarilor publici le-a fost interzis ca direct sau indirect să solicite, să accepte sau să facă, să li se promită, pentru ei sau pentru altul, în considerarea funcţiei lor oficiale daruri sau alte avantaje. Toate acestea reprezintă de fapt elemente constitutive ale unor infracţiuni foarte grave (dare sau luare de mită, primirea de foloase necuvenite, infracţiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul), care conducând la răspunderea penală a funcţionarului au ca efect nu numai încetarea raportului juridic de funcţiune, dar şi incompatibilitatea acestuia cu ocuparea unei funcţii publice şi deci, lipsa exerciţiului cu privire la dreptul de acces la o funcţie publică.

Se impune menţionarea Legii nr. 78/2000 - Lege pentru prevenirea, descoperirea şi sancţionarea faptelor de corupţie care instituie măsurile de prevenire, descoperire şi sancţionare a faptelor de corupţie, fiind aplicabilă persoanelor care exercită o funcţie publică, indiferent de modul în care au fost învestite, în cadrul autorităţilor publice sau instituţiilor publice[1].

➢ Funcţionarul public nu are voie să primească cereri a căror rezolvare nu intră în competenţa lui sau care nu i-a fost repartizată de către şeful ierarhic, după cum ca o agravantă a faptei funcţionarului apare inclusiv acţiunea acestuia de a interveni pentru soluţionarea cererii. Această faptă atrage răspunderea acestuia.

➢ obligaţia de a preda lucrările ce privesc exercitarea funcţiei sale (art. 103);

La încetarea raportului juridic de funcţiune funcţionarul public are obligaţia legală de a preda actele, documentele şi lucrările primite sau repartizate în vederea executării atribuţiilor sale specifice.

➢ obligaţia de loialitate;

Această obligaţie nereţinută ca atare într-un text legal este de fapt dedusă din întreaga legislaţie subsecventă raportului de funcţie şi ea are în vedere lipsa din reglementarea de drept administrativ a adevăratului principiu al subordonării. Loialitatea apare ca o condiţie primordială între funcţionarul de conducere şi cel de execuţie şi o condiţie sine quod non pentru funcţionarea normală a organelor administraţiei publice.

➢ funcţionarii publici sunt obligaţi, la numire şi la eliberarea din funcţie să prezinte conducătorului autorităţii sau instituţiei publice declaraţia de avere[2].

Pe lângă obligaţiile mai sus precizate pe care le regăsim cu caracter de generalitate nu numai în persoana funcţionarilor publici ci şi a celorlalţi salariaţi, există şi obligaţii cu

[1] Legea nr. 78/2000, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219/2000, art. 1, lit. a.
[2] Legea nr. 188/1999, art. 47.

caracter specific sau special reglementate în mod distinct în regulamentele de organizare și funcționare a fiecărei autorități publice cât și în statutele profesionale sau legile speciale cu aplicabilitate anumitor categorii de funcții sau funcționari publici.

În concluzie, trebuie subliniat că o administrație eficientă există în măsura în care funcționarul public are o motivație în activitatea sa zilnică. Dacă a cere ca acești funcționari să fie pasionați de munca lor este poate utopic, totuși se poate afirma că în mod cert găsirea unor mijloace de stimulare a interesului funcționarilor poate duce la o eficiență ridicată a activității lor.

Astfel, salarii atractive, garantarea stabilității pe funcție, garantarea altor drepturi de personal sau de funcțiune, asigurarea unor condiții de lucru atractive sunt doar câteva din reperele de care trebuie să se țină seama în elaborarea strategiilor privind politica de personal în administrația publică. Aceste preocupări trebuie să se regăsească într-un cadru legislativ adecvat care poate veni în completarea Legii privind Statutul funcționarului public.

Secțiunea 3
Statutul funcționarilor publici

Subsecțiunea 1
Principalele prevederi ale statutului funcționarului public

Denumirea de statut vine de la cuvântul latin statutum, acesta derivă de la verbul statuere care înseamnă a statua, a decide, a ordona. Ca substantiv, prin această noțiune înțelegem actul juridic prin care se impun anumite măsuri, dispoziții, în virtutea dreptului de comandă al statului. Denumită statut această totalitate de norme juridice cuprinde voința statului de a reglementa în mod autoritar o anumită categorie de raporturi sociale ori instituții juridice[1].

„Funcționarul este legat de administrație printr-un statut legal în care sunt prevăzute atribuțiile, drepturile și obligațiile. Cu alte cuvinte, situația funcționarului este statutară"[2].

Noțiunea de statut al funcționarilor publici o întâlnim pentru prima dată în dreptul românesc în art. 8, alin. 4, al Constituției din 1923.

În temeiul acestor prevederi constituționale a fost adoptată la 19 iunie 1923 Legea pentru Statutul funcționarilor publici, iar la 19 noiembrie 1923 a fost sancționat Decretul nr. 5506 privind regulamentul pentru aplicarea Legii Statutului funcționarilor publici, publicat în Monitorul Oficial din 23 noiembrie 1923.

Această lege a fost în vigoare până în anul 1940, când, la 8 iunie a fost emis Decretul Lege pentru Codul funcționarilor publici, modificat și republicat la 10 martie 1942. La rândul său, acest cod a fost abrogat prin Legea nr. 746/1946 pentru Statutul funcționarilor publici. Și acest statut a avut o existență scurtă pentru că a fost abrogat prin

---

[1] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* Lumina Lex, București, 1993, p. 191.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, Principii generale, Ed. Univers, București, 1993.

Decretul nr. 418/1949 pentru declararea ca abrogate a unor legi şi decrete. Prin adoptarea, la 8 iunie 1950 a Codului Muncii, raporturile de muncă ale tuturor salariaţilor, inclusiv ale funcţionarilor publici (de stat) au fost reglementate de acest cod, care şi el a fost abrogat prin Legea nr. 10/1972 - Codul Muncii, în vigoare, cu unele modificări, şi astăzi.

În literatura de specialitate s-a subliniat necesitatea existenţei statutului personalului care lucrează în administraţia publică. În analizele doctrinare trebuie plecat de la particularităţile faptului administrativ statal, care arată specificul unui domeniu de activiate socială - acela al administraţiei publice, întrucât pentru această activitate este necesară o pregătire de o anumită tipologie. Se poate spune că este necesară o anumită formaţiune pentru cei care realizează faptul administrativ, formaţiune care este de natură să sublinieze accesul la funcţiile din administraţia publică, precum şi statutul juridic în legătură cu deţinerea şi exercitarea funcţiilor respective.

Aşa cum s-a arătat, accesul la aceste funcţii şi statutul juridic în legătură cu deţinerea şi exercitarea funcţiilor respective formează statutul funcţionarului public[1].

„Încă din anul 1994 am subliniat că[2] este extrem de necesară stabilirea statutului juridic şi condiţiilor de acces al funcţionarului public prin elaborarea statutului funcţionarului public care trebuie să sublinieze în capitole distincte următoarele:

a) drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici;

Din acest punct de vedere este necesară crearea posibilităţilor acestora de a adera la o organizaţie sindicală şi de a garanta dreptul la grevă, de asemenea să se consacre egalitatea între sexe, activităţile intezise acestora şi responsabilităţile funcţionale.

b) stabilitatea lor în funcţie şi poziţia lor în ierarhia administrativă;

În acest sens să se stipuleze expres şi să se garanteze totodată stabilitatea în funcţie a funcţionarului public independent de structura politică aflată la conducerea autorităţii administrative respective.

c) dispoziţiile legale cu privire la organizarea structurilor funcţionale şi teritoriale ale autorităţilor administrative, inclusiv consacrarea unei comisii disciplinare;

d) asigurarea unei cariere administrative prin prevederea modalităţilor şi condiţiilor generale şi particulare de recrutare, prin modalităţile de formare a funcţionarului public, de apreciere şi avansare atât la nivel orizontal cât şi vertical, asigurarea unei salarizări corespunzătoare complexităţii competenţelor îndeplinite. Prevederea în mod concret a procedurilor de încetarea funcţiei, de retragere, de suspendare, de demisie;

e) garanţiile disciplinare care să cuprindă sancţiunile disciplinare ce se pot aplica, procedura administrativ-jurisdicţională, organul care poate aplica procedura disciplinară (consiliul de disciplină)."

Legea privind Statutul funcţionarilor publici nr. 188/1999 a completat vidul legislativ reglementând aspectele subliniate mai sus, definind noţiunile de funcţie publică şi funcţionar public, enumerând principiile care guvernează exercitarea funcţiei publice, stabilind condiţiile ce trebuie îndeplinite de persoana care ocupă funcţia publică, realizând o clasificare a funcţionarilor publici şi prezentând structura carierei funcţionarilor publici, stabilind elemente concrete de managementul funcţiilor publice şi al

---

[1] Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 83.

[2] Iulian Nedelcu, *Elemente de drept administrativ,* Ed. Oltenia, 1994, p. 55-56.

funcționarilor publici, precizând drepturile și îndatoririle lor, aspecte privind învestirea pe funcție, stabilind incompatibilitățile, modalitățile de evaluare a activității funcționarilor, reglementând sancțiunile și răspunderea acestora, chiar dacă au rămas încă de reglementat multe aspecte privind activitatea jurisdicțională în materia drepturilor funcționarilor publici[1].

În articolul nr. 1 din Legea contenciosului administrativ - nr. 29/1990 modificată prin Legea nr. 59/1993 pentru modificarea Codului de procedură civilă, a Codului Familiei, a Legii contenciosului administrativ și a Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, se arată că „orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanței judecătorești competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată". Acest drept de acces la procedura contenciosului administrativ, avându-și originea în prevederile art. 48 al Constituției din 1991, a căpătat noi dimensiuni odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999 - Legea privind Statutul funcționarilor publici și a Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. Noile dimensiuni se referă la învestirea instanțelor de contencios administrativ cu prerogativa de a soluționa litigiile izvorâte din aplicarea unor sancțiuni disciplinare sau din emiterea unor ordine respectiv a unor dispoziții de imputare în materia răspunderii civile între funcționarii publici și autoritățile, respectiv instituțiile publice în care aceștia își desfășoară activitatea.

Conform noii reglementări, instituțiile publice devin subiecte pasive în litigiile de competența instanțelor de contencios administrativ.

Anterior apariției Legii nr. 188/1999 - Lege privind Statutul funcționarilor publici - în literatura juridică s-au exprimat numeroase puncte de vedere privind natura juridică a raportului stabilit între funcționarul public și autoritatea în cadrul căreia își desfășoară activitatea, acest raport fiind considerat de dreptul muncii, de drept administrativ sau având natură juridică mixtă. Legea privind Statutul funcționarilor publici caracterizează acest raport ca fiind „raport de serviciu" (Capitolul IX din lege). După apariția Statutului funcționarilor publici s-a exprimat opinia[2] că raportul de serviciu al funcționarului public constituie „o formă tipică a unui raport juridic de muncă", pentru că „deși distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă) nu este totuși esențial diferit de acesta din urmă și, astfel, raportul de serviciu al funcționarului public, logic, metodologic și juridic, este o componentă de bază a dreptului (legislației) muncii".

Analizând Legea nr. 188/1999 republicată rezultă natura juridică a relației între angajat (funcționarul) și angajator (autoritatea publică) are un caracter special fiind un raport de serviciu, adică de drept administrativ, fapt ce nu poate fi schimbat de faptul că

---

[1] Alina Livia Nicu, *Considerații referitoare la competența instanțelor de a soluționa litigiile care pot apărea între funcționarul public și autoritatea sau instituția publică prin voința căreia s-a înființat funcția publică pe care o ocupă,* Revista de Științe juridice a Facultății de Drept „Nicolae Titulescu", din Craiova, nr. 18/2000; Ioan Santai, *Implicații ale incidenței Legii funcționarului public,* Revista Dreptul, nr. 8/2001, p. 100 - 109.

[2] Șerban Beligrădeanu, *Considerații - teoretice și practice - în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* Revista Dreptul, nr. 2/2000, p. 6-7.

lor li se aplică şi norme de dreptul muncii împreună cu normele juridice de drept public specifice lor[1], aşa cum li se aplică şi normele de drept procesual civil sau penal.

Considerăm că noţiunile de funcţie publică şi funcţionar public sunt specifice dreptului administrativ, fiind practic instituţii juridice de drept administrativ, punct de vedere susţinut de faptul că Statutul funcţionarului public este reglementat prin lege organică din sfera dreptului administrativ.

În materia răspunderii disciplinare, ţinându-se cont că sancţiunile disciplinare sunt mustrarea scrisă (art. 77, alin. 3, lit. a), diminuarea drepturilor salariale cu 5 - 20% pe o perioadă de până la 3 luni (art. 70, alin. 3, lit. b), suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de 1 - 3 ani (art. 70, alin. 3, lit. c), retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an (art. 70, alin. 3, lit. d), destituirea din funcţie (art. 70, alin. 3, lit. e), au fost reglementate reguli de procedură prin art. 78, astfel:

-sancţiunea disciplinară prevăzută la art. 77 alin. (3) lit. a) se poate aplica direct de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică.

- sancţiunile disciplinare prevăzute la art. 77 alin. (3) lit. b) - e) se aplică de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la propunerea comisiei de disciplină.

- sancţiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei savârsite şi după audierea funcţionarului public. Audierea funcţionarului public trebuie consemnată în scris, sub sancţiunea nulităţii. Refuzul funcţionarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declaraţie privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal.

Acesta, pe baza propunerii comisiei de disciplină, emite ordinul sau dispoziţia definitivă.

Prin Legea nr. 188/1999 a fost reglementată constituirea comisiilor de disciplină competente să cerceteze şi să propună sancţiunea aplicabilă funcţionarului public (art. 79), a căror activitate să fie reglementată prin hotărâre a Guvernului.

Art. 80 din Legea nr. 188/1999 modificată reglementează ca etapă următoare acţiunea în contencios administrativ. Mai exact, funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.

Din punct de vedere al competenţei teritoriale se aplică prevederile Legii nr. 554/2004 modificată coroborat cu prevederile Codului de procedură civilă.[2]

În materia răspunderii contravenţionale, împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii funcţionarului public, funcţionarul poate

---

[1] A se vedea I. T. Ştefănescu, *Tratat elementar de drept al muncii,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 28.

[2] Art. 2, alin. 1, lit. c din Codul de procedură civilă prevede că tribunalele judecă în primă instanţă procesele şi cererile în materie de contencios administrativ, în afară de cele date în competenţa curţilor de apel.

Art. 3, alin. 1 din Codul de procedură civilă învesteşte curţile de apel cu prerogativa de a judeca în primă instanţă procesele şi cererile în materie de contencios administrativ privind actele de competenţa autorităţilor administraţiei publice centrale, ale prefecturilor, ale serviciilor publice descentralizate la nivel judeţean, ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, ale autorităţilor publice judeţene şi a municipiului Bucureşti.

formula plângerea la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul (autoritatea) instituția publică în care își desfășoară activitatea cel sancționat.

În materie de răspundere civilă a funcționarului public, legiuitorul a precizat (art. 84, Legea nr. 188/1999) că aceasta se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului (autorității) instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termen legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de (autoritatea) instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

Repararea pagubelor se face astfel (art. 85):

(1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare, funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

(3) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.

În materie de răspundere penală, angajată pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care a fost învestit, competența jurisdicțională aparține instanței de drept comun, în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală.

Legea privind Statutul funcționarilor publici reglementează problema competenței jurisdicționale și pentru cazul eliberării sau al destituirii din funcție astfel potrivit art. 106 din Legea nr. 188/1999 republicată, în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le considera netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică deținută.

Persoanele nemulțumite de rezultatul concursului organizat pentru intrarea în corpul funcționarilor publici se pot adresa instanței de contencios administrativ.

În concluzie, instanța de contencios administrativ soluționează litigiile rezultate în urma aplicării sancțiunilor disciplinare (inclusiv destituirea din funcție), în urma eliberării din funcție și în materie de răspundere civilă în cazul emiterii unei dispoziții de imputare, în timp ce în materie de răspundere contravențională și de răspundere penală judecă instanța de drept comun.

Legea privind Statutul funcționarilor publici păstrează tăcere în ceea ce privește soluționarea litigiilor generate de nerespectarea drepturilor funcționarului public, indiferent că acestea sunt drepturi de personal sau drepturi de funcțiune.

O problemă cu totul specială se ridică în cazul jurisdicției de contencios administrativ[1] exercitată asupra funcționarului public în cazul apariției unor litigii având ca obiect aspecte ale dreptului muncii și de drept civil, când fondul problemei are o altă natură decât forma litigiului, în sensul că obiectul de drept material al raportului dedus judecății diferă de cadrul procesual al judecății. O primă precizare are în vedere că fondul trebuie să îndeplinească condițiile specifice dreptului material dedus spre soluționare. În acest sens, răspunderea funcționarului pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului instituției publice în care funcționează, cât și nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit (art. 84 lit. a) și b) din Statut) trebuie să întrunească condițiile răspunderii civile delictuale pentru fapta proprie, dar sub aspectul atribuțiilor în cadrul cărora s-au produs pagubele, respectiv în cadrul exercitării funcției, se îndeplinesc și condițiile proprii răspunderii materiale din Codul muncii, chiar dacă suntem în prezența numai a unei răspunderi civile mai severe prin efectele ei, emițându-se, asemănător aceluiași cod, ordinul sau decizia de imputare sau asumându-se, în aceleași condiții, angajamentul de plată. Deci, în această fază procesuală, conținutul răspunderii vizează dispozițiile de drept substanțial civil, deși recuperarea prejudiciului și punerea în executare a ordinului sau dispoziției de imputare ori a angajamentului de plată se face după o procedură administrativă sau de dreptul muncii. În cazul daunelor plătite de instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile (art. 84, lit. c), acest din urmă act reprezintă titlul ce constituie temeiul recuperării sumelor suportate și plătite cu titlu de daune de către instituție, găsindu-și aplicare în această materie, în mod integral, prevederile legale și condițiile răspunderii civile delictuale (art. 998 Cod civil) ori, după caz, a celei contractuale, dacă paguba suportată derivă din neîndeplinirea unei asemenea obligații din urmă (art. 1322 Cod civil).

A doua observație are în vedere faptul că întreg litigiul formal este guvernat de regulile contenciosului administrativ în materia competenței materiale și teritoriale a instanței, în materia căii de atac a recursului, în materia procedurii de judecată bazată pe celeritate, dar cu completarea prevederilor din Codul de procedură civilă.

Deci, natura procesual-contencioasă a jurisdicției nu schimbă natura (civilă sau de muncă) a litigiului pentru că natura dreptului pus în discuție rămâne proprie (civilă, de muncă), indiferent de cadrul legal și modul legal de apărare.

Procedura contenciosului administrativ nu impune ca dreptul subiectiv vătămat să fie obligatoriu de natură administrativă ci este necesar ca lezarea dreptului respectiv să se producă în legătură cu activitatea administrației publice indiferent că există un raport administrativ ierarhic dublat de alte raporturi administrative, civile, de protecție socială sau dimpotrivă acestea lipsesc pentru că executivul refuză nejustificat să intre într-un asemenea raport. Este necesară consacrarea legală expresă sau tacită a dreptului vătămat.

Se poate concluziona că atâta timp cât un litigiu care există între un funcționar public și instituția publică unde funcționează pune în discuție o voință unilaterală tacită sau expresă producătoare de efecte vătămătoare pentru dreptul său legal consacrat, litigiul aparține în mod evident contenciosului administrativ. Dacă, aspectul pus în discuție nu mai depinde de voința unilaterală ci decurge direct din lege adică din dreptul obiectiv care

---

[1] Ioan Santai, *Implicații ale incidenței Legii contenciosului administrativ asupra Statutului funcționarului public*, Revista Dreptul, nr. 8/2001, p. 100-109.

prevalează hotărâtor, atunci se aplică o altă jurisdicție atâta vreme cât nu se face trimitere sau nu se subînțelege, prin îndeplinirea condițiilor, că este aplicabilă jurisdicția prin contenciosul administrativ.

Subsecțiunea 2
Statutul special al funcționarului public denumit manager public

Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului denumit manager public, modificată apoi de Ordonanță de urgență nr. 92/24.06.2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public. În articolul 1 al actului normativ se precizează că rolul managerului public este de a contribui la asigurarea eficienței și continuității reformei în administrația publică și la implementarea acquisului comunitar. Ordonanța nr. 56/2004 derogă de la prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, stabilind reguli specifice privind recrutarea, formarea, numirea, evaluarea, remunerarea și promovarea rapidă în categoria funcționarilor publici de conducere, precum și modalitatea de acces în categoria înalților funcționari publici a managerilor publici.

Comisia pentru managerii publici, este organism independent, care urmărește și asigură aplicarea prevederilor legale referitoare la modalitățile de acces la funcția de manager public și la mecanismele de promovare rapidă. Ea îndeplinește atribuții în domeniul evaluării, încadrării în trepte, repartizării, promovării, soluționării contestațiilor și al excluderii din categoria managerilor publici, asigurând transparența, imparțialitatea, reprezentativitatea și obiectivitatea. Comisia îndeplinește atribuțiile conferite prin dispozițiile Legii nr. 157/2004, referitoare la participanții la programul de burse speciale „Guvernul României", și pe cele conferite prin O.U.G. nr. 56/2004.

Institutul Național de Administrație asigură organizarea următoarelor forme de pregătire destinate instruirii persoanelor care doresc să acceadă într-o funcție publică de manager public:

a) programe de formare specializată cu durata de 2 ani;

b) programe de formare specializată specifice pentru tineri funcționari publici, cu durata de un an.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici are următoarele atribuții principale:

a) colaborează cu Comisia și cu Institutul Național de Administrație în vederea stabilirii numărului maxim de funcții publice care pot fi ocupate de managerii publici;

b) stabilește anual, în condițiile legii, funcțiile publice rezervate managerilor publici, conform planului de ocupare a funcțiilor publice;

c) propune conducătorului autorității sau al instituției publice în al cărei stat de funcții este prevăzută funcția publică, în urma rezultatelor evaluării finale realizate de Comisie, numirea managerilor publici;

d) asigură transferul managerilor publici, în colaborare cu autoritățile și instituțiile publice;

e) alte atribuții stabilite prin normele de aplicare a O.U.G. nr. 56/2004.

Instituțiile publice din administrația publică centrală înființează, cu avizul sau la solicitarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, posturile corespunzătoare funcțiilor publice specifice de manager public. Posturile corespunzatoare functiilor

publice specifice de manager public pot fi înființate și de către instituții din administrația publică locală, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Ele se înființează prin transformarea funcțiilor publice de execuție vacante în funcții publice specifice de manager public, ale căror grade sunt echivalate funcțiilor publice de conducere, sau prin crearea de noi posturi, în condițiile legii. Instituțiile publice sunt obligate să colaboreze cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici în vederea asigurării transferului managerilor publici.

Selecția pentru programele de formare specializată se realizează de către Institutul Național de Administrație în colaborare cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici și este monitorizată de către Comisie. Participanții declarați admiși la unul dintre programe semnează un angajament cu Ministerul Administrației și Internelor, prin care se obligă să lucreze în administrația publică timp de 5 ani după încheierea programelor de formare, sub sancțiunea rambursării cheltuielilor efectuate cu formarea lor în condițiile prevăzute prin angajament.

Participanții la programul de formare specializată cu durata de un an, organizat de Institutul Național de Administrație, destinat tinerilor funcționari publici, se numesc stagiari, iar participanții la programul de formare specializată cu durata de 2 ani, organizat de Institutul Național de Administrație, destinat absolvenților învățământului superior, se numesc cursanți. Pe perioada formării, stagiarii și cursanții sunt obligați să respecte Regulamentul de ordine interioară și regulamentele de studii ale Institutului Național de Administrație[1].

Participanții la programele de formare specializată, care anterior selecției aveau statutul de funcționar public, își păstrează acest statut, fiind suspendați din funcția publică pe durata desfășurării programului de formare. Cei care anterior selecției nu aveau statutul de funcționar public, dobândesc, pe perioada formării, calitatea de cursant la Institutul Național de Administrație.

Posturile din cadrul instituțiilor publice în care și-au desfășurat activitatea stagiarii și cursanții selectați, devenite vacante sau, după caz, temporar vacante, pot fi ocupate în condițiile legii. Pe perioada stagiilor în administrația publică din România cursanții și stagiarii nu beneficiază de drepturi bănești din partea instituțiilor publice la care acestea se desfășoară.

Participanții la programele de formare specializată sunt excluși de la acestea în următoarele situații:

a) absența nemotivată de la programele sau de la activitățile de formare;

b) cererea cursantului sau a stagiarului de a renunța la programele de formare;

c) abateri disciplinare, stabilite prin legislația specială[2];

d) obținerea unor rezultate nesatisfăcătoare în cadrul studiilor și stagiilor în străinătate sau în cazul nerevenirii în România la încheierea perioadei de studii și de stagii în străinătate. În aceste cazuri, stagiarii și cursanții sunt obligați să ramburseze cheltuielile de formare efectuate cu instruirea lor. Modalitățile de calcul se stabilesc prin angajament.

---

[1] Cu observația că prevederea este aplicabilă până la intrarea în vigoare a Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor cadru cu Comisia Europeană și F.M.I

[2] Normele de aplicare a Ordonanței de urgență nr. 56/2004.

Pot ocupa funcția publică de manager public, în urma unei evaluări finale realizate de Comisie, următoarele categorii de persoane:

a) absolvenții programului de formare specializată cu durata de 2 ani, organizat de Institutul Național de Administrație;

b) absolvenții programului de formare specializată specific pentru tineri funcționari publici, cu durata de un an, organizat de Institutul Național de Administrație;

c) absolvenții programului de burse speciale „Guvernul României", cu condiția să urmeze un program intensiv de formare specializată în administrația publică, în România, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alte instituții de formare continuă.

Pentru a ocupa o funcție publică specifică de manager public, absolvenții menționați anterior trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la art. 54 din Legea nr. 188/1999, republicată.

Funcția publică specifică de manager public se împarte în 3 trepte profesionale de încadrare, definite astfel:

a) manager public treapta 1, corespunzător sistemului de promovare foarte rapidă;

b) manager public treapta 2, corespunzător sistemului de promovare rapidă; c) manager public treapta 3, corespunzător sistemului de promovare accelerată.

Funcția publică specifică de manager public este structurată pe grade profesionale, după cum urmează:

a) asistent, echivalent cel puțin funcției publice de șef birou;

b) special, echivalent cel puțin funcției publice de șef serviciu;

c) principal, echivalent cel puțin funcției publice de director adjunct;

d) superior, echivalent cel puțin funcției publice de director;

e) general, echivalent funcției publice de director general adjunct. Promovarea managerilor publici treapta 1 începe cu gradul de manager public special, iar pentru celelalte trepte începe cu gradul de manager public asistent.

Numirea în funcția de manager public se face prin act administrativ al conducătorului instituției publice în cadrul căreia urmează să-și desfășoare activitatea, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Managerul public își desfășoară activitatea, de regulă, sub directa coordonare a unui înalt funcționar public din cadrul instituției publice în care își va desfășura activitatea.

În instituțiile publice în care nu există înalți funcționari publici, managerul public își desfășoară activitatea sub directa coordonare a funcționarului public de conducere situat pe cel mai înalt nivel din cadrul acestora.

Pentru posturile de manageri publici, superiorul ierarhic al acestora stabilește, pe baza atribuțiilor și responsabilităților generale prevăzute de legislația în vigoare, cu consultarea Comisiei, responsabilitățile corespunzătoare fișei postului. Orice contestații cu privire la neconcordanța dintre atribuțiile stabilite prin fișa postului se aduc în atenția Comisiei. Comisia poate solicita sporirea sau micșorarea atribuțiilor și responsabilităților sau, după caz, în situații temeinic justificate, transferul managerului public. Managerii publici promovează succesiv în gradele profesionale, pe baza vechimii în gradul profesional deținut și în urma deciziei Comisiei. Decizia Comisiei este bazată pe evaluarea performanțelor profesionale individuale, efectuată de către superiorul ierarhic al managerului public evaluat, și pe propria evaluare a acesteia. Evaluarea managerilor publici poate fi inițiată la solicitarea acestora, a superiorului ierarhic sau a Comisiei.

În urma evaluării Comisiei, managerii publici pot obține următoarele rezultate:

a) reconfirmarea sau pierderea statutului de manager public;

b) promovarea, reconfirmarea în grad sau retrogradarea managerului public;

c) încadrarea pe o treaptă superioară sau inferioară, în cazuri extraordinare.

În urma evaluării Comisiei managerii publici pot promova în gradele superioare, după cum urmează:

a) conform sistemului de promovare foarte rapidă, managerii publici treapta 1 pot promova după cel putin 8 luni;

b) conform sistemului de promovare rapidă, respectiv de promovare accelerată, managerii publici treapta 2 și treapta 3 pot promova după cel puțin 12 luni.

Managerii publici sunt evaluați obligatoriu de către Comisie la încheierea termenelor maxime prevăzute de lege, iar managerii publici reconfirmați pe treapta profesională promovează automat în gradele profesionale, în funcție de rezultatele obținute, după cum urmează:

a) conform sistemului de promovare foarte rapidă, managerii publici treapta 1 promovează în termen de 16 luni;

b) conform sistemului de promovare rapidă, managerii publici treapta 2 promovează în termen de 24 de luni;

c) conform sistemului de promovare accelerată, managerii publici treapta 3 promovează în termen de 36 de luni. Evaluarea fiecărui manager public de către Comisie trebuie să fie efectuată cel puțin o data pe an, dar nu mai mult de două ori. În urma promovării în grad, superiorul ierarhic al managerului public stabilește, cu consultarea Comisiei, atribuțiile și responsabilitățile sporite ale noii funcții publice.

Managerii publici au obligația să fi desfășurat activitate în cadrul a cel puțin două instituții publice ca o condiție necesară pentru a participa la concursul organizat pentru accederea în categoria înalților funcționari publici. În vederea îndeplinirii acestei obligații, managerii publici pot solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici transferul în cadrul altei instituții publice, pe o funcție publică de manager public echivalentă. Comisia poate solicita, de asemenea, transferul în cadrul altei instituții publice, pe o funcție publică de manager public echivalentă, în condițiile legii.

Statutul de manager public se poate pierde în cazul obținerii unor rezultate nasatisfăcătoare la evaluările performanțelor profesionale individuale periodice, în cazul săvârșirii de abateri disciplinare, precum și în condițiile Legii nr. 188/1999, republicată. În cazul pierderii statutului de manager public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici ia măsurile necesare pentru redistribuirea persoanelor respective pe a funcție publică generală, în limita funcțiilor publice vacante. În cazul pierderii statutului de manager public, persoanele care au încheiat angajamentul în condițiile legii au obligația să lucreze în administrația publică până la expirarea duratei prevăzute în angajament. Managerii publici care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege și dețin gradul de manager public superior sau de manager public general pot participa la concursurile organizate pentru ocuparea funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici. După intrarea în categoria înalților funcționari publici, managerilor publici le sunt aplicabile dispozițiile referitoare la înalții funcționari publici.

Secțiunea 4
Deontologia funcționarului public

Subsecțiunea 1
Psihologia funcționarului public

A vorbi despre o societate administrativă presupune a analiza din perspectivă psihologică fenomenele care se produc în cadrul administrației publice.

O astfel de discuție este absolut necesară ținând seama de faptul că o componentă esențială a structurii organizatorice numite administrație publică este personalul și de faptul că rațiunea de a exista a administrației este slujirea cetățeanului.

În întreaga lume[1] se fac studii, analize, statistici din care să reiasă cum se simte un funcționar în structura organizatorică în care lucrează, dacă are sau nu satisfacții profesionale, cum înțelege relațiile cu beneficiarii activității sale și pe cele cu colegii, respectiv, cu supraordonații și subordonații, toate acestea în vederea obținerii de performanțe în activitatea administrativă și pentru a găsi metodele optime prin care cetățeanului să îi fie soluționate cererile. Psihosociologia este știința care ocupă locul principal în activitatea de realizare a unor astfel de studii.

Herbert Simon a revoluționat domeniul studiilor de <<public administration>>. El a criticat teoria clasică, arătând că pentru fundamentarea teoriei administrative sunt vitale studiile privind comportamentul agenților organismelor administrative.

Max Weber[2] trebuie amintit în contextul acestui subiect. El este acela care a elaborat studii ce pot fi considerate pietre de temelie în edificiul analizei sociologice a birocrației. A adus în prim plan raporturile dintre exercițiul unei autorități de tip legal - rațional (caracteristică statului modern) și o formă de organizare birocratică (caracterizată prin profesionalism și ierarhie)[3].

Este incontestabil faptul că știința administrației studiază administrația și din punct de vedere sociologic. Se poate vorbi de o sociologie politică având ca preocupare să evidențieze implicarea administrației în soluționarea problemelor politice, legătura administrație - politică (în condițiile în care administrația a depășit condiția de simplu executant) și de o sociologie a organizațiilor care se preocupă tocmai de fenomenul birocratic.

Studiile lui Max Weber pot fi considerate punct de plecare în sociologia organizațiilor, iar Herbert Simon a contribuit la dezvoltarea sa prin teoria comportamentului administrativ.

În analiza psihologiei funcționarului din administrație trebuie să se aibă în vedere specificul raportului juridic administrativ și anume, faptul că obligatoriu unul din subiectele acestui raport juridic este un reprezentant al autorității statale sau al autorităților administrației publice locale și poziția subiectelor raportului juridic este de inegalitate juridică, adică intervine obligativitatea existenței unui raport de conformare a

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 149-151.
[2] Max Weber: 1864-1920.
[3] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 181, nota de subsol 86.

cetăţeanului faţă de decizia autorităţii administrative ca urmare a legitimităţii administraţiei publice obţinută în urma procesului electoral, caracteristică fundamentală a statului de drept.

Specialiştii psihologiei sociale atunci când analizează psihologia funcţionarului public lucrează cu trei noţiuni: atitudinea funcţionarului, comportamentul şi moralul acestuia.

Atitudinea funcţionarului este definită de specialiştii din domeniul psihologiei sociale ca fiind dispoziţia relativ stabilă a subiectului de a acţiona sau de a reacţiona într-un anumit mod într-o situaţie dată.[1] Atitudinea este mult mai încărcată de afectivitate, ea fiind mai greu de modificat decât simpla opinie. Deseori atitudinea este determinată de subconştient nu de raţionament. Atitudinea nu trebuie privită ca fiind sinonimă cu comportamentul, pentru că prin comportament se înţelege actul efectiv îndeplinit de subiect în timp ce atitudinea reliefează predispoziţia la potenţiala îndeplinire a acestui act.

Se impune precizat ca atitudinea se exprimă în cea mai mare parte a situaţiilor prin două modalităţi: una pozitivă (a fi pentru ceva sau pentru cineva) sau una negativă (a fi împotriva a ceva sau a cuiva).

Vorbindu-se despre atitudinea funcţionarului public, în literatura de specialitate[2] s-a exprimat convingerea că trebuie făcută distincţie între noţiunile „spirit de serviciu" şi „spirit de categorie", care mai este numit şi „spirit de corp".

Prin „spirit de serviciu" trebuie înţeles sentimentul pe care îl dovedesc funcţionarii, care lucrează în cadrul aceluiaşi serviciu, de a constitui un grup distinct, având originalitate şi trăsături proprii. Este ceea ce se exprimă prin „particularismul serviciului" sau „spirit de casă". Spiritul de serviciu se concretizează în practică printr-un ataşament mai mult sau mai puţin conştient la autonomia serviciului, la tradiţiile sale şi prin ostilitate faţă de tot ceea ce ar putea aduce atingere integrităţii, autorităţii sau renumelui serviciului respectiv.

Pentru a clarifica noţiunea de „spirit de corp" trebuie precizat că prin „corp" se înţelege ansamblul funcţionarilor recrutaţi în acelaşi mod, aplicându-li-se prevederile aceluiaşi statut, având aceleaşi posibilităţi de carieră şi fiind chemaţi să îndeplinească sarcini similare. Membrii corpului au conştiinţa apartenenţei la un grup care are valorile sale, normele sale, interese proprii care îl disting de alte corpuri şi adeseori îl opun altor corpuri, ei având o atitudine favorabilă faţă de tot ceea ce poate determina creşterea prestigiului corpului şi ostilă faţă de orice amestec din afară.

Chiar dacă din consideraţiile anterioare ar părea că se confundă spiritul de serviciu cu spiritul de corp, în realitate aceste concepte diferă pentru că în practică între noţiunea de serviciu şi cea de corp nu există identitate.

Importanţa studiului psihologiei funcţionarului public rezultă şi din aceea că atitudinea fiecărui funcţionar faţă de grupul căruia îi aparţine - fie serviciu, fie corp - este diferită. Există funcţionari total devotaţi grupului, există funcţionari total indiferenţi sau chiar ostili acestui grup (dar cei ostili în mod sigur ajung să se autoexpulzeze din grup) şi sunt moderaţi, categorie despre care se poate afirma că este preponderentă.

Evident, atitudinea fiecărui funcţionar este determinată nu numai de relaţiile din interiorul grupului căruia îi aparţine, ci de ansamblul relaţiilor sociale.

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 149.
[2] Idem.

Analiza psihologiei funcționarului public trebuie să cuprindă și un studiu amănunțit privind atitudinea acestuia față de obiectivele, de scopurile serviciului în cadrul căruia își desfășoară activitatea.

În literatura de specialitate[1] s-a precizat că activitatea oricărui funcționar, la orice nivel s-ar situa el în ierarhie, este sau ar trebui să fie orientată spre anumite scopuri care nu sunt altceva decât misiunile unității administrative în cadrul căreia își desfășoară activitatea. Întrucât scopurile serviciului public, deși, în general sunt definite prin texte de acte normative, totuși, prin modul de definire lasă posibilitatea existenței unor interpretări, pe cale de consecință se deduce că atitudinea fiecărui funcționar față de misiunile respective va avea o coloratură specifică în funcție de modul propriu de percepere a mesajului textului.

În ceea ce privește atitudinea funcționarului față de scopurile serviciului în care lucrează se impune subliniat că în procesul de recrutare și de formare profesională a funcționarilor trebuie să se pună accent pe dezvoltarea spiritului lor de analiză și sinteză pentru ca acești viitori funcționari atunci când vor deveni practicieni să poată acționa echilibrat, pe baza unei gândiri obiective, preîntâmpinându-se astfel tendința de a absolutiza sau de a exagera primordialitatea importanței scopurilor serviciului în care lucrează, deci implicit a muncii sale. O activitate instructiv-educativă corespunzătoare îi oferă viitorului funcționar imaginea corectă asupra sistemului administrației publice, îl ajută să înțeleagă că acest sistem este asemeni unui angrenaj care nu poate fi funcțional în lipsa unei roți și că el ca funcționar este o rotiță în angrenaj sau un dinte al unei roți, atunci când privim funcționarul ca element component al unui subsistem al sistemului administrativ.

Întorcându-ne la noțiunea de comportament al funcționarului[2], se impune subliniat că psiho-sociologia analizează comportamentul individual încercând să îl încadreze în anumite categorii generice.

Ca exemplu pot fi amintite următoarele comportamente:

- ca urmare a inadaptabilității sale, sau ca urmare a pasiunii pentru un alt domeniu de activitate, un funcționar solicită transferarea sa la un alt serviciu;
- un funcționar execută lent și cu întârziere o dispoziție primită;
- un membru în consiliul local sau în consiliul județean votează împotriva sau în favoarea unui proiect de document.

Scopul studiilor psiho-sociale asupra comportamentului funcționarilor publici este acela de a cunoaște, prin generalizări făcute pe baza concluziilor privind pe fiecare subiect în parte, tendințele comportamentale cu caracter general ale diferitelor categorii de funcționari, de a cunoaște principalii factori având rol în determinările comportamentale, astfel încât să se găsească pârghiile și modalitățile optime prin care să se influențeze conduita funcționarului în timpul activității sale zilnice de o manieră care să-i crească eficiența.

Cercetători ca Herbert Simon și Chester Barnard, din domeniul psiho-sociologiei administrative, au arătat că motivațiile care îi animă pe funcționari se clasifică în „scopuri personale" și „ scopuri legate de organizație".

---

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 155.

[2] În timp ce atitudinea funcționarului este predispoziția la a îndeplini un act, comportamentul este conduita efectivă prin care se împlinește actul respectiv.

Scopurile legate de organizaţie se referă la creşterea sau menţinerea prestigiului grupului în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul respectiv, la apărarea tradiţiilor şi la conservarea specificităţii acestui grup, în timp ce „scopurile personale" pot fi grupate conform opiniei autorilor citaţi în patru categorii:

- dorinţa de a se proteja împotriva ameninţărilor şi riscurilor, în condiţiile în care stabilitatea pe funcţie este doar sporadic reglementată în diverse legi;
- creşterea nivelului de trai;
- aşa cum arată Michel Crozier[1] creşterea puterii (autorităţii) personale este un scop important în automodelarea comportamentului funcţionarului;
- aspiraţia către prestigiu (chiar dacă nu totdeauna este posibil a se distinge între putere şi prestigiu, în condiţiile în care adeseori prestigiul nu este altceva decât corolarul puterii).

De altfel, dacă se urmăreşte atent comportamentul candidaţilor în campaniile electorale, comportament pe baza căruia aceştia urmăresc să îşi creeze imaginea în faţa electoratului pentru a obţine voturile acestuia, este suficient pentru a înţelege enumerarea făcută de specialistul francez.

Un al treilea concept cu care se lucrează în analiza psihologiei funcţionarului este „moralul".

În timp ce noţiunile de „aptitudine" şi „comportament" aveau caracter analitic, „moralul" este o noţiune cu caracter sintetic, el înglobând aceste noţiuni.

Moralul poate fi definit ca maniera în care individul trăieşte şi interpretează situaţia concretă în care se află. Moralul are conform clasificării făcută de specialişti trei niveluri:

- moral ridicat, corespunzător unei stări de mulţumire, de optimism;
- moral mediu, corespunzător unei stări de echilibru, aflată între optimism şi pesimism;
- moral scăzut, corespunzător unei stări de nemulţumire, de pesimism.

Analiza psihologiei funcţionarului în general şi a funcţionarului public în special implică studiul cumulativ al atitudinii şi comportamentului individual raportate la nivelul moralului.

Ca factori (indicatori)[2] de care trebuie să se ţină seama într-un asemenea context se pot aminti:

- siguranţa locului de muncă;
- orarul de lucru;
- nivelul de efort fizic şi intelectual;
- nivelul salarizării;
- nivelul de responsabilitate;
- perspectivele de avansare;
- cadrul material în care îşi desfăşoară activitatea (organizarea locului de muncă);
- prestigiul funcţiei în societate;

---

[1] Michel Crozier, în *Le phénomène bureaucratique,* p. 193, citat de Bernard Gournay în *op. cit.,* p. 158.

[2] Aceştia sunt factorii de care a ţinut seama N. Walker în ancheta britanică făcută pe bază de chestionar, ale cărei rezultate le prezintă Bernard Gournay în *op. cit., p.* 161.

- relațiile de colaborare și de subordonare din sistem;
- atitudinea publicului față de funcționar.

Evident că pentru a înțelege psihologia funcționarului trebuie efectuate studii și în ceea ce privește influența asupra activității acestuia a următorilor factori:

- vârsta, știut fiind că un funcționar tânăr este dornic de a se integra rapid, de a se adapta, dar în măsura în care este primit într-o atmosferă neprielnică el poate deveni inadaptabil și își poate rata cariera;
- vechimea în specialitate, întrucât în activitatea administrativă vechime înseamnă acumulare de experiență, înseamnă abilitate în activitatea zilnică;
- experiența profesională anterioară intrării în administrație;
- temperamentul individului;
- sexul;

Din acest punct de vedere se impune precizat că într-un stat democratic, în care este garantată egalitatea între sexe, femeile trebuie să aibă șanse egale de acces în administrație, cu atât mai mult cu cât prin firea lor femeile au un dezvoltat spirit organizatoric și comunicativ. Din păcate, deși cadrul legal este creat, se observă că există încă un număr foarte mic de femei în funcții administrative de decizie și chiar de execuție.

- școala la care s-a realizat formarea profesională a funcționarului, știut fiind că fiecare instituție de învățământ are trăsături specifice și direcții proprii de acțiune în pregătirea cursanților;
- un factor de influență a comportamentului profesional al funcționarului destul de controversat este originea socială.

Deși discriminarea pe baza originii sociale ar fi un fenomen neconstituțional, totuși nu se poate nega că această origine are un rol important în comportamentul individului.

Originea socială influențează nivelul educației și natura acesteia, educația minorului având o influență fundamentală asupra întregii vieți a fiecărui om atât din punct de vedere al realizării profesionale, cât și pe plan personal.

Subsecțiunea 2
Relația funcționar public – cetățeni

Așa cum am arătat, unul din factorii care sunt luați în considerare la analiza psihologică a funcționarului este atitudinea publicului și opiniile acestuia privind administrația. Acest fapt se datorează însuși modului de definire a administrației publice ca activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii în scopul asigurării binelui individual în contextul realizării binelui general.

Odată cu începutul deceniului cinci al acestui secol sociologii au început să studieze mai atent opiniile și atitudinile publicului în raport cu administrația publică[1].

Asemenea studii au demonstrat că publicul manifestă ignoranță în ceea ce privește administrația și un mod greșit de a gândi despre aceasta. Ignoranța îi face pe cei mai mulți cetățeni să privească domeniul dreptului administrativ ca pe o ramură de drept abstractă,

[1] Alvin Goulner, *Red tape as a social problem,* Reader in bureaucracy, The Free press, 1952, p. 410.

greu accesibilă și adeseori acești cetățeni nu știu să își valorifice drepturile și nu înțeleg care sunt urmările neîndeplinirii obligațiilor ce le revin în raport cu administrația.

Deseori sistemul administrației publice este identificat de public cu câteva instituții: primar, prefect, prim-ministru, miniștri priviți individual, președintele statului, consilieri locali sau județeni priviți individual, necunoscându-se sau amestecându-se competențele acestora.

Datorită necunoașterii sau cunoașterii insuficiente de către public a sistemului administrativ o mare parte a cetățenilor au o imagine deformată asupra acestui sistem considerând că este caracterizat de[1]:

- existența unui număr prea mare de funcționari, număr ce nu se justifică prin eficiența ridicată a prestațiilor către cetățean și care impune o fiscalitate ridicată artificial, astfel încât se îngreunează situația contribuabilului;
- faptul că funcționarii au volum mic de lucrări de executat, lucrări pe care le fac fără a se grăbi (autorul citat vorbește despre imaginea de „cocotte en papier" a funcționarului public);
- iresponsabilitate, în sensul că oricare ar fi erorile comise puține sunt cazurile în care funcționarii publici își pierd funcția sau li se aplică o sancțiune;
- ineficacitate;

Această trăsătură este înțeleasă de public în sensul că administrația este prost organizată, că funcționarii sunt adeseori formaliști și neglijenți.

- neomenia;

Un asemenea reproș se referă la faptul că administrația nu ține cont de situațiile individuale, ea tratând oamenii ca și cum ar fi unul și același.

- amestecul abuziv în viața particulară.

Autorul citat subliniază că asemenea reproșuri s-au adus administrației în toate timpurile și în toate țările, dar că opiniile și atitudinea publicului variază în funcție de structura administrativă și de categoria de administrați care se pronunță.

Indiferent dacă un cetățean are o opinie laudativă și o atitudine favorabilă referitor la administrație sau, dimpotrivă, are o imagine negativă în ceea ce privește administrația, rezultatul studiilor de specialitate trebuie analizat și dezbătut cu funcționarii din administrație (atât cei de decizie, cât și cei de execuție) pentru ca aceștia să-și adapteze comportamentul astfel încât să preîntâmpine sau să înlăture nemulțumirile cetățenilor.

Asemenea rezultate dau informații prețioase în legătură cu dinamica administrației, mai exact în ceea ce privește potențiale modificări în organizarea administrativă și în sistemul metodelor de lucru din administrație, dinamica administrației reflectându-se și în domeniul personalului.

Mijloacele de comunicare de masă ocupă un loc important în realizarea studiilor, sondajelor de opinii, dar mai ales în popularizarea rezultatelor și în îmbunătățirea relației între cetățean și funcționarul public.

[1] Bernard Gournay, *op. cit.*, p. 192.

CAPITOLUL VI
PROCESUL DECIZIONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Secțiunea 1
Decizia administrativă

Subsecțiunea 1
Noțiunea de decizie administrativă

Decizia[1] este o hotărâre luată în urma examinării unei probleme, a unei situații, etc., soluție adoptată dintre mai multe posibile. Decizia este folosită ca sinonim pentru rezoluție.

Termenul decizie este utilizat și pentru a desemna o anumită categorie de acte ale unor autorități ale administrației publice sau jurisdicționale.

De exemplu, deciziile primului-ministru respectiv deciziile Curților de Apel, deciziile Curții Supreme de Justiție.

Etimologic acest cuvânt își are originea în cuvântul latin „decisio" și în cuvântul din limba franceză: décision.

1.1. Natura juridică a deciziei administrative

Activitatea umană este rezultatul procesului de gândire. Fiind un rezultat, se subînțelege că activitatea umană presupune un proces de evaluare a stărilor de fapt trecute, prezente și viitoare, pe baza acestei evaluări hotărându-se modul de acțiune al omului. Deci activitatea umană este fundamentată pe o decizie.

Activitatea administrativă, ca specie a activității umane, presupune existența unor decizii, care, fiind adoptate de organe ale administrației publice, se numesc decizii administrative.

Orice act administrativ este o decizie administrativă, dar aceasta din urmă nu se reduce la noțiunea actului de drept administrativ. Noțiunea deciziei administrative intră în sistemul categorial al științei administrației, dar este și supusă reglementării prin norme de drept administrativ.

Decizia administrativă poate fi definită ca un act volițional de putere al administrației publice, adoptat pentru realizarea formei fundamentale a activității executive.

Din această definiție rezultă că actele administrative constituie cea mai importantă categorie a deciziilor administrative.

Actele administrative nu epuizează sfera noțiunii deciziei administrative pentru că aceasta din urmă cuprinde orice activitate decizională a administrației publice. Se va putea spune că, din punct de vedere al științei administrației, operațiunile tehnico-materiale (ca de exemplu avizele) sunt tot decizii administrative. În categoria deciziilor

[1] Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Academiei R.S.R., București, 1975, p. 234.

administrative pot fi încadrate şi faptele materiale reprezentând acţiuni sau abstenţiuni voliţionale ale administraţiei publice, indiferent că produc sau nu efecte juridice.

În practică acţiunea administrativă nu se reduce la rolul de simplu executant care îndeplineşte mecanic voinţa politică. O pregătire profesională şi politică temeinică le permite funcţionarilor publici să înţeleagă corect şi complet problemele vieţii sociale. Acţionând pentru rezolvarea lor, activitatea administraţiei are valenţe politice, ceea ce nu înseamnă însă că administraţia poate stabili valori politice.

De altfel, administraţia nici nu ar putea să îşi îndeplinească rolul dacă nu ar înţelege corect şi complet realităţile sociale. Înţelegerea realităţii obiective rămâne un fenomen intern al administraţiei, pe când voinţa are un caracter exterior.

Administraţia poate avea o anumită autonomie, dar niciodată nu poate fi independentă, de aceea se poate afirma că o administraţie care s-ar considera un scop în sine ar comite o gravă eroare.

Printr-o decizie administrativă se poate adopta o variantă dintre mai multe soluţii posibile. Chiar şi atunci când numai o singură variantă este posibilă, se poate vorbi de luarea unei decizii pentru că însăşi concluzia că este posibilă o singură variantă presupune analiza mai multor stări de fapt sau variante.

În general, textele de lege nu arată în detaliu cum trebuie executată legea, lăsând organelor administraţiei publice posibilitatea de a decide modul de executare în funcţie de realitatea obiectivă. Decizia administrativă este lipsită de obiect în cazurile în care legea reglementează un mod obligatoriu de acţiune al organelor administraţiei publice pentru a executa legea.

Orice organ al administraţiei publice trebuie să adopte deciziile în condiţiile respectării stricte a dispoziţiilor legale, nu pe baza liberului arbitru.

În procesul decizional un rol important îl are scopul pentru atingerea căruia este adoptată decizia.

Factorii ce determină eficienţa şi valoarea socială a unei decizii sunt:

- modul în care acela care adoptă decizia îşi reprezintă problema ce trebuie soluţionată;
- realismul soluţiei adoptate;
- oportunitatea acţiunii;
- îndeplinirea la timp a acţiunii ce trebuie întreprinsă pe baza soluţiei la care s-a ajuns.

Neîndeplinirea uneia sau mai multora din aceste condiţii conduce la neîndeplinirea sau înfăptuirea parţială a scopului urmărit.

Condiţiile ce trebuie îndeplinite de decizia administrativă pentru a fi capabilă să slujească interesul general al societăţii sunt:

- fundamentarea deciziei pe un solid temei ştiinţific;
- decizia trebuie să aibă un caracter realist, ea oferind soluţia optimă problemei respective, tocmai pornind de la evaluarea exactă a situaţiei de fapt;
- să fie luată în timp util.

Deciziile administrative se referă fie la probleme interne ale organelor administraţiei publice, fie la activitatea organelor administraţiei publice în raport cu subiectele de drept exterioare sistemului administraţiei publice.

Întrucât în ansamblul organelor administrației publice există o ierarhie, deciziile organelor superioare sunt obligatorii pentru organele inferioare, dar trebuie să existe realism în aceste decizii pentru a nu se soluționa defectuos problemele colectivităților locale.

Deciziile administrative care se referă la situații cu caracter de generalitate sunt decizii normative, în timp ce deciziile care privesc situații concrete, particulare sunt decizii cu caracter individual emise pentru aplicarea la cazurile concrete a deciziilor normative.

Eficiența deciziilor administrative depinde de fundamentul lor juridic.

1.2. Elementele deciziei administrative

Decizia administrativă este o manifestare de voință a administrației, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o variantă în vederea realizării unei finalități.

Din analiza definiției deciziei administrative se ajunge la concluzia că ea rezultă din raportul care se stabilește între înțelegere și voință[1].

Înțelegerea este ansamblul operațiilor gândirii de a concepe, de a judeca și de a raționa.

Înțelegerea este influențată de toate fenomenele umane, fie ele raționale, fie neraționale. Pentru a fi utilizată ca element al deciziei, înțelegerea trebuie condusă după anumite procedee ce pot fi grupate în cadrul general al dispozițiilor sau deliberării.

Spre deosebire de judecător care efectuează o analiză posterioară în raport cu faptele din trecut, fapte asupra cărora decide, activitatea administrației se proiectează în viitor. În concluzie, funcționarii publici din administrație deliberează în prealabil, iar decizia lor apare ca anterioară față de activitățile care se vor desfășura ulterior.

Oricât de profunde ar fi analiza și claritatea expunerii privind obiectivele de realizat și resursele de care dispune autoritatea administrativă, pentru îndeplinirea sarcinilor sale este necesar ca funcționarul administrativ să se hotărască a acționa într-o anumită direcție. Această hotărâre este expresia voinței.

Afirmarea unei tendințe cu care se identifică cel care decide constituie voința.

Voința reprezintă impulsul care îl determină pe om să acționeze, făcându-l să treacă de la aptitudinea de a acționa la acțiunea concretă.

Efectul voinței constă în utilizarea anumitor resurse ale unității administrativ - teritoriale în scopul de a îndeplini obiectivele propuse, fapt care conduce la concluzia că voința este element al deciziei.

Concretizată în decizia administrativă, voința devine obligatorie.

Pentru formarea deciziei se realizează contopirea înțelegerii cu voința. Această fuziune se realizează printr-o confruntare dialectică. Înțelegerea, ca rezultat al gândirii, face apel la voință pentru realizarea unui scop. La rândul său voința implică înțelegerea. Pentru obținerea unei decizii eficiente trebuie ca voința să țină seama de realitățile ce se oglindesc în deliberare. Chiar dacă este un adevăr de netăgăduit faptul că fără voință nici o decizie nu poate fi adoptată, totuși trebuie recunoscut că înțelegerea dă valoarea deciziei.

---

[1] P. Bandet, L. Mehl, ș.a. *Le fait administratif - nature, origine et développement,* în *Traité de science administrative,* Mouton, Paris, 1966, p. 72 și următoarele.

Dialectica înțelegerii și a voinței care generează decizia administrativă constă în dezbaterea interioară a celui sau celor care au sarcina de a decide.

Așa cum s-a arătat, o decizie administrativă este capabilă să slujească interesul general al societății dacă este fundamentată pe un solid temei științific, dacă are un caracter realist, oferind soluția optimă problemei ce necesită rezolvare, dacă este luată în timp util și dacă are un fundament juridic.

Evident, îndeplinirea cumulativă a acestor condiții este posibilă numai dacă autoritatea administrativă de la care urmează să emane decizia cunoaște îndeaproape toate aspectele situației de fapt studiate și evaluează exact situația.

Pentru a emite o decizie, autoritatea administrativă trebuie să estimeze în ce măsură decizia respectivă este legală și oportună.

Legalitatea deciziei presupune existența unui cadru legal bine conturat și în același timp obligă organul administrativ emitent să își manifeste voința în limitele stabilite de acest cadru.

Condiția oportunității surprinde aspecte complexe de detaliu și de nuanță. Autoritatea administrativă trebuie să analizeze dacă la starea de fapt dată există mai multe soluții sau numai una, iar în cazul în care sunt mai multe să stabilească pe cea optimă și, în final, să determine care este momentul potrivit sau intervalul de timp indicat pentru a se aplica decizia cu șanse maxime de succes.

În concluzie, orice organ al administrației publice, întrucât face parte dintr-un sistem care are menirea de a asigura slujirea interesului general al societății și armonizarea interesului individual al cetățeanului cu interesul general prin organizarea executării și executarea în concret a legii, în activitatea de elaborare și emitere a deciziilor este obligat să respecte dispozițiile legale și nu are dreptul să acționeze exclusiv pe baza liberului arbitru, fiind de asemenea necesară aprecierea oportunității deciziei, indiferent că este decizie normativă sau decizie având caracter individual.

1.3. Participanții la decizia administrativă

Complexitatea problemelor sociale care urmează a fi rezolvate (în condițiile extinderii ariei de acțiune a principiilor democratice) prin decizii administrative raționale și eficiente face ca la adoptarea acelor decizii să participe în diferite calități și cu diferite mijloace organele puterii de stat, funcționarii cu drept de decizie, funcționarii care procedează la analiza unor aspecte și dau avize sau propun soluții fără a avea vot deliberativ și cetățenii interesați cărora le este adresată decizia administrativă. Deci decizia administrativă implică o deplină colaborare între diferitele compartimente ale unui organ al administrației publice, între organe diferite ale administrației de stat sau între organe ale administrației publice, pe de o parte, și alte organe de stat, organizații nestatale sau cetățeni pe de altă parte.

Colaborarea mai multor participanți în vederea finalizării deciziei administrative este un factor de garanție a viabilității acesteia, evitându-se eventuale erori care ar putea apărea în cazul adoptării unei decizii de către o singură persoană. Această colaborare presupune și răspunderea individuală a fiecărui participant la adoptarea deciziei coroborată cu o răspundere de ansamblu a colectivului care a elaborat și adoptat decizia.

Întrucât problemele care trebuie soluționate prin adoptarea deciziilor administrative sunt complexe, este necesară consultarea unor specialiști. Aceștia dau avize și fac propuneri fără a avea rol de decizie. Răspunderea acestor participanți trebuie să fie asemenea răspunderii celor care au participat direct la adoptarea deciziei, pentru că prin consultanța acordată generează implicit efectele deciziei.

Întrucât organizarea colectivităților moderne se împletește cu dezvoltarea democrației, eficiența unei decizii depinde de adeziunea maselor la conținutul acesteia. Consultarea cetățenilor permite adoptarea unor decizii calitativ superioare și facilitează executarea lor. Cetățenii pot participa la adoptarea deciziilor administrative atât prin prezența lor în organele colegiale ale administrației publice cât și prin sugestiile și propunerile pe care le fac organelor administrației publice în vederea adoptării unor decizii sau pentru îmbunătățirea celor aflate în curs de adoptare.

La adoptarea deciziilor administrative participă persoane din aparatul administrativ, și anume:

- conducătorii organelor administrative și alte persoane care dețin funcții de conducere în cadrul acestora, deci persoane dotate efectiv cu atribuții de decizie;
- persoane care nu au drept de decizie, dar sunt persoane cu pregătire de specialitate din domeniul la care se referă decizia.

Rolul participanților constă în îmbunătățirea deciziilor și deci a activității administrative. Trebuie reținut că în administrația modernă se generalizează tendința ca pregătirea deciziilor administrative să constituie rodul unei munci colective. Este de dorit ca administrația, care servește interesul general al societății, să cunoască direct de la cetățeni cerințele actuale și de perspectivă ale acestora.

Subsecțiunea 2

Procedura de adoptare și executare a deciziei administrative

2.1. Considerații generale

Eficiența muncii administrative cere ca procesul de adoptare a deciziilor să se bazeze pe utilizarea unor mijloace și metode moderne.

Decizia în sine este rezultatul unor momente succesive care împreună cu faza de executare și controlul executării deciziei alcătuiesc un ciclu complet - ciclul decizional. Decizia adoptată în cadrul activității organelor administrative de aplicare a legii este definită ca un act având caracter social care poate fi considerat atât ca punct de plecare, cât și ca rezultat al proceselor care se desfășoară în administrație.

Eficiența activității administrative poate fi considerată ca rezultatul îmbinării programelor juridice și nejuridice.

Acțiunea de aplicare a dreptului nu este o simplă reacție mecanică, față de programele dorite de legiuitor, a organului cu atribuția de aplicare a dreptului, ci acest organ trebuie să decidă în mod creator în cadrul coordonatelor date. Aceste coordonate sunt denumite în teoria deciziei „cadru decizional", cadru ce este alcătuit din condițiile materiale, de personal, organizatorice și din normele juridice aplicabile în cauza dată.

Efectele deciziei administrative sunt consecințele pe care aceasta le determină prin simplu fapt al adoptării sale. Astfel, decizia administrativă devine obligatorie pentru toți

cei cărora li se adresează, subordonaţii urmând a-şi desfăşura activitatea în conformitate cu deciziile luate. Eforturile şi succesele subordonaţilor sunt, în principiu predeterminate şi ghidate de deciziile conducerii. De asemenea, decizia poate atrage sancţiuni celor care nu respectă prevederile sale. Mai exact, este de menţionat că decizia administrativă beneficiază de executarea din oficiu. Dacă decizia se dovedeşte ilegală sau inoportună, administraţia poate să o anuleze sau să o retracteze tot printr-o decizie.

În dinamica sa, decizia administrativă poate fi anihilată, suspendată, încetinită sau accelerată prin modificarea actelor normative sau a structurii administraţiei.

Un factor care contribuie la blocarea dinamicii deciziei administrative îl constituie spiritul rutinier. Lipsa iniţiativei, absenţa operativităţii poate paraliza o decizie administrativă. Pentru a preveni asemenea aspecte negative, funcţionarii din administraţie trebuie să stăpânească nu numai tehnica, ci să fie animaţi de o concepţie dinamică despre sarcinile pe care le au de înfăptuit. În principiu, o decizie administrativă oportună are efecte optime, o decizie neoportună are rezultate rele, o decizie luată cu întârziere produce efecte cu întârziere, o decizie confuză atrage efecte confuze. Aceasta constituie una din problemele fundamentale ale activităţii administrative.

Decizia administrativă pune capăt deliberărilor, clarifică problemele prin rezolvarea lor. Pentru unii, decizia adoptată reprezintă confirmarea punctului lor de vedere. Pentru alţii ea înlătură ultimele îndoieli şi incertitudini. O altă categorie vede în decizie sfârşitul unei perioade de rezistenţă. Ea este obligatorie chiar şi pentru aceia care o consideră eronată.

Nu este suficientă unirea celor două elemente, înţelegerea şi voinţa, pentru ca decizia să producă efecte. Mai este necesar ca aceia care adoptă decizia să fie încredinţaţi că aceasta corespunde cerinţelor vieţii sociale.

Ceea ce diminuează uneori forţa deciziei este caracterul său prea subtil. Nu oricine are priceperea de a putea descifra termenii unei asemenea decizii. Anumite decizii nu produc efectele aşteptate fiindcă prin conţinutul lor descurajează acţiunea. De exemplu, unele decizii administrative care se dovedesc în practică neoportune, astfel încât organele administrative ezită să le aplice. Deciziile greşit concepute au efecte slabe şi nu par aplicabile. Este de preferat să se atingă un obiectiv mai modest decât să se eşueze spre unul irealizabil.

Decizia administrativă are şi efecte indirecte privind pe aceia care decid.

Efectele indirecte asupra celor care au luat decizia reflectă răspunderea pe care ei şi-o asumă. În calitate de autori, ei vor apăra decizia, căutând să-i asigure succesul pentru ca acesta să producă toate efectele.

De asemenea, decizia administrativă clarifică uneori scopurile politice şi la un nivel superior, concepţiile cu privire la interesul general, pentru că acesta din urmă constituie domeniul în care acţionează decizia administrativă. Din aplicarea deciziei administrative pot apărea aspecte pe care autorităţile publice urmează să le ia în considerare.

Un alt efect rezidă în limitarea posibilităţilor de a recurge în mod repetat la decizii de acelaşi tip. În acest domeniu este folositoare o varietate care să oglindească dinamica vieţii sociale, pentru că o îndelungată utilizare a instrumentelor de acelaşi fel conduce la uzura lor morală. Deciziile administrative pot pune în lumină necesitatea de a consolida, modifica sau chiar suprima unele organe ale administraţiei.

Efectele deciziei asupra organelor administrative sunt puternice: cristalizează concepția, sarcinile și rolul în satisfacerea interesului general, obligând administrația să analizeze organizarea structurii și a activității sale.

Cu privire la fazele de elaborare a deciziilor, în literatura de specialitate[1] nu există o concepție unitară.

Într-o primă opinie se susține că procesul elaborării deciziei administrative începe de la apariția necesității deciziei până la realizarea ei (stabilirea necesității deciziei, procurarea de informații, analiza, stabilirea indicatorilor și a normelor, modelarea, elaborarea variantelor, semnalarea consecințelor, determinarea principiilor de selecție, decizia, realizarea deciziei și eventual controlul).

O altă opinie reduce acest proces la determinarea principiilor de selecție și la luarea deciziei.

Unii autori[2] apreciază că, procedura de elaborare a deciziilor, deși are de multe ori ca efect întârzierea edictării acestor acte, își găsește legitimitatea în crearea condițiilor corespunzătoare pentru a se asigura legalitatea și oportunitatea deciziei însăși.

Alți specialiști[3] preconizează determinarea fazelor elaborării deciziilor pe baza unor grupe funcționale, și anume:

a) pregătirea adoptării deciziei;

b) elaborarea deciziei;

c) luarea deciziei.

Elaborarea deciziilor poate fi considerată ca un proces de prelucrare a informațiilor, iar activitatea de aplicare a dreptului ca o îmbinare a procesului de elaborare a deciziilor ca rezultat al diverselor decizii preliminare.

Pe lângă normele juridice, activitatea de aplicare a dreptului are un rol deosebit de însemnat acolo unde reglementarea juridică asigură un cadru mai larg pentru adoptarea deciziilor.

În cursul aplicării dreptului se ține seama de starea de fapt concretă care prezintă o anumită parte a relațiilor sociale și de o stare de drept abstractă, ambele fiind cuprinse în noțiunea de informații, iar activitatea de analiză desfășurată de organul de aplicare a dreptului este îndreptată asupra acestor două elemente.

2.2. Motivația procesului decizional al administrației

În literatura de specialitate s-a pus întrebarea dacă deciziile administrative trebuie să copieze modelul hotărârilor judecătorești, cuprinzând în toate cazurile prezentarea datelor de fapt și de drept care justifică dispozitivul hotărârii, sau dimpotrivă, obligația motivării în cazul hotărârilor administrative trebuie limitată la câteva ipoteze precise sau chiar nu trebuie admise de loc.

---

[1] Pierre Clément Timbal, André Castaldo, *Histoire des institutions publiques,* Précis Dalloz, Paris, 1990.

[2] Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ și Știința administrației,* Tipografia Universității din Craiova, 1991, p. 105-106.

[3] Nicolae Radu, Gheorghe Ciulbea, *Experiența mondială în domeniul administrației locale,* București, 1972, p. 109.

O analiză de drept comparat[1] ne-ar arăta că soluţiile date acestei probleme în legislaţie ca şi în jurisprudenţă sunt diferite. Se cercetează în primul rând utilitatea obligării autorităţii administrative de a-şi motiva deciziile sale şi conţinutul acestor motive. Se consideră că motivarea hotărârii administrative constituie o garanţie a studierii temeinice a dosarului, o garanţie a aprecierii imparţiale a circumstanţelor cauzei şi a eficacităţii posibilităţii de recurs împotriva unei asemenea decizii.

Pentru a putea contesta o hotărâre este necesară cunoaşterea considerentelor pe care ea se întemeiază. Motivarea deciziei administrative constituie pentru deciziile ulterioare un factor care asigură coerenţa şi unitatea activităţii administrative. Aplicarea în practică a deciziilor administrative poate comporta şi unele inconveniente. Astfel, această aplicare ar putea duce la o încărcare a activităţii organelor administrative. De asemenea, expunerea motivelor care au stat la baza unei decizii poate implica dezvăluirea unor date care trebuie ţinute secret, fie pentru raţiuni de stat, fie în lumina intereselor unor terţe persoane.

Aceste argumente sunt de natură să aducă unele limitări motivării obligatorii a deciziilor administrative, dar nu să o excludă.

În ceea ce priveşte problema conţinutului motivării, a întinderii acesteia se arată că[2] motivarea trebuie să conţină în afară de indicarea bazei legale a măsurii luate prin hotărârea respectivă, enumerarea principalelor elemente de fapt şi de drept reţinute de autoritatea administrativă, precum şi expunerea modului în care s-a ţinut seama de aceasta.

Reglementând problema motivării deciziei administrative, unele coduri de procedură administrativă[3] prevăd în mod expres o motivare „în fapt şi în drept".

Modalităţile motivării constituie un alt aspect în legătură cu formularea motivării deciziilor administrative. Sfera de aplicare a obligativităţii motivării deciziilor administrative constituie un prim aspect în această privinţă cu influenţă asupra stabilirii categoriilor de hotărâri administrative pentru care se consideră necesară o expunere de motive.

Practica juridică din unele ţări a consacrat unele derogări de la regula nemotivării, fie acordând judecătorului competenţa să examineze recursul împotriva unei decizii administrative, dreptul de a cere explicaţii autorităţii administrative de la care emană hotărârea respectivă, fie recunoscând celor interesaţi posibilitatea de a consulta dosarele şi de a lua cunoştinţă de datele şi aprecierile care au stat ca bază măsurilor luate[4].

Un al doilea aspect al modalităţii motivării este următorul: în ce formă şi în ce moment motivele deciziei trebuie comunicate părţilor? Indicarea motivelor trebuie să aibă loc înainte de pronunţarea hotărârii sau trebuie să se facă odată cu aceasta, şi în acest din urmă caz motivarea urmează să aibă un caracter obligatoriu automat sau autoritatea administrativă este ţinută să expună motivarea numai în cazul manifestării erorii celor interesaţi?

Apreciem că trebuie examinate avantajele şi inconvenientele fiecăreia din aceste soluţii în lumina criteriului protecţiei intereselor părţilor, al asigurării caracterului educativ al motivării hotărârilor administrative.

---

[1] André Jabin, *Cours de justice administrative*, C.F.P.C., Paris, 1992.
[2] André Jabin, *op. cit.*, p. 24 şi următoarele.
[3] Dalloz, *Code administratif*, Paris, 1985.
[4] André Jabin, *op. cit.*, p. 29 şi următoarele.

♦ Sferele în care se adoptă decizii de către autoritățile administrative

Noțiunea de sferă decizională a apărut relativ recent în practica și teoria dreptului. Se mai folosesc termeni precum: sarcini, drepturi, obligații, competențe ale unui organ de stat, termeni care nu coincid însă cu noțiunea de „sfera în care se iau decizii".

Noțiunea de sferă în care se iau decizii este definită ca „sumă a tuturor posibilităților de a lua decizii de către fiecare organ în parte". În unele lucrări se amintește de faptul că există o participare politică la decizia administrativă[1]. Această participare politică la decizia administrativă exprimă legăturile care există între sistemul administrației publice și sistemul politic. Conducerea politică a activității autorităților administrației publice se exercită în orice stat, deoarece administrația este un instrument politic, un instrument de înfăptuire a unui program politic concret.

Pentru activitatea practică este esențial nu numai cum se determină sferele în care se iau decizii, dar și elementele componente. Acestea sunt:

a) competența legală de a decide;

b) constituția, legile constituționale, legile ordinare, hotărârile și ordonanțele guvernamentale, precum și deciziile administrative (indiferent de denumirea lor) emise în baza și pentru executarea legilor de către organele ierarhic superioare, obligatorii pentru cele subordonate;

c) mijloacele materiale și financiare puse la dispoziția autorității administrative respective;

d) capacitatea subiectivă a funcționarilor cu muncă de conducere care participă la luarea deciziilor și la aplicarea acestora.

Este cunoscut faptul că administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale societății organizate de stat. Potrivit capitolului V, denumit Administrația publică, Secțiunea 2 - Administrația publică locală, la art. 120 din Constituția României se arată că „administrația publică din unitățile administrativ - teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice". Reflectând acest principiu constituțional prin lege organică s-a statuat instituția autonomiei locale.

Astfel, în art. 2 al Legii nr. 215/2001 se arată că „administrația publică în unitățile administrativ teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și al legalității consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit".

Aceste norme juridice cu valoare instituțională necesită, sub aspectul impactului pe care îl au în activitatea administrației publice locale, o serie de precizări la unele aspecte ce apar în activitatea practică.

Guvernul reprezintă puterea executivă și are, în conformitate cu principiul separației puterilor în stat, competența constituțională și autoritatea de a pune în executare legile cu ajutorul administrației locale.

Avându-se în vedere faptul că organizarea executării legilor reprezintă esența activității administrației publice rezultă că administrația publică are un pronunțat rol de

---

[1] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și Știința administrației*, Editura Atlas Lex, București, 1993, p. 102-103.

reglare a actului decizional. Aceasta înseamnă că toate sarcinile rezultate din funcţiile unităţii administrativ - teritoriale, toate procesele sociale din cadrul teritoriului trebuie îndeplinite de organul local al administraţiei publice teritoriale potrivit competenţei pe care o are în temeiul normelor juridice obligatorii.

Rezultă, deci, necesitatea (derivând din legea organică ce guvernează organizarea administraţiei publice locale) delimitării sferei decizionale între consiliile locale respectiv judeţene ca autorităţi deliberative şi prefecturi sau primari ca autorităţi administrativ executive.

În contextul conceptului autonomiei locale menţionăm că nu poate fi vorba încă de sfere decizionale valabile pentru toate unităţile administrativ teritoriale respectiv judeţe, municipii, oraşe sau comune, fiecare unitate administrativ teritorială trebuind să-şi elaboreze sferele decizionale tipice pentru ea, care se includ în sferele decizionale naţionale aşa cum sunt ele limitate constituţional.

Contribuţia autorităţilor administraţiei publice locale la activitatea decizională constituie nu numai o premisă esenţială pentru perfecţionarea activităţii ştiinţifice de conducere, dar prezintă şi o importanţă deosebită pentru viitoarea activitate de legiferare privind locul şi funcţia autorităţilor administraţiei publice locale în cadrul sistemului administraţiei publice ca formă de realizare a puterii de stat.

- Controlul executării deciziei

Cuvântul control provine din franţuzescul „contre-rolle", document de verificare a rolului. Mult timp s-a utilizat termenul control cu sensul de „verificare contabilă"[1]. Ulterior, cuvântul a fost folosit în sensul de verificare a rezultatelor.

Ştiinţele juridice prin control verifică legalitatea sau oportunitatea actelor şi faptelor juridice.

Controlul executării permite evaluarea rezultatelor concrete raportat la estimările iniţiale.

Controlul executării deciziei administrative este cerut de cel puţin două motive:

- pentru a se realiza prevenirea disfuncţionalităţilor şi pentru a se asigura îndrumarea controlului realizat de nivelurile supraordonate asupra nivelurilor subordonate;
- pentru că în momentul executării deciziei administrative apar riscul ca siguranţa în funcţionare a sistemului administrativ per ansamblu să fie periclitată[2].

În literatura de specialitate există diverse puncte de vedere. Unii autori consideră că este necesar controlul nu numai asupra activităţilor ci şi asupra actelor de execuţie.

Alţi autori consideră că procesul controlului se rezumă la constatarea abaterilor de la decizia administrativă şi la analizarea cauzelor acestor abateri, controlul fiind sinonim în acest caz cu activitatea de informare a organelor ierarhic superioare, având caracter static.

Apreciem că activitatea de control privind executarea deciziei administrative trebuie să privească legalitatea şi oportunitatea actelor administrative, prin concluziile controlului contribuindu-se la apariţia unor noi decizii administrative acolo unde realitatea obiectivă impune sau conducând la anumite modificări în textul deciziilor existente.

---

[1] Ioan Alexandru, coordonator, ş.a., *Drept administrativ*, Editura Omnia, Braşov, 1999, p. 408.
[2] Idem, p. 409.

Formele de control sunt multiple, iar participanții la realizarea controlului sunt de asemenea foarte numeroși, totuși acești participanți pot fi grupați în câteva categorii mari, reprezentative: autoritățile publice, organizațiile neguvernamentale și cetățenii.

Secțiunea 2
Actele administrative

Subsecțiunea 1
Noțiunea de act juridic administrativ

1.1. Caracteristici

De-a lungul deceniilor, în literatura juridică, dorința de a defini noțiunea de act administrativ, a dat naștere la numeroase formulări. Astfel, în literatura juridică, pe lângă termenul de act administrativ se folosește și termenul de act de drept administrativ. S-a impus însă termenul de act administrativ, termen care, în mod judicios, scoate în evidență caracteristica acestui tip de act juridic, regimul juridic care este aplicabil și anume, regimul juridic administrativ.

Pentru a putea formula o definiție cât mai exactă a noțiunii de act administrativ, este necesar să ne ocupăm în prealabil de trăsăturile caracteristice ale acestui act.

Actul administrativ este forma juridică principală prin care autoritățile administrației publice își realizează atribuțiile, ele purtând diferite denumiri în raport cu organele care le emite, în funcție de competența materială și teritorială a acestora.

Actul administrativ este o voință juridică unilaterală. Un act administrativ nu poate cuprinde o rugăminte, o constatare, o părere sau expresia unui sentiment ci numai o voință. Această voință trebuie să aibă drept scop producerea în mod direct de anumite efecte juridice, să aibă acel animus negati contrahendi, iar nu să fie jocandi causa.

Voința juridică provine în principal de la organe ale administrației publice.

Prin această manifestare de voință, se realizează autoritatea statală, sau a unităților administrativ teritoriale făcând să se modifice ordinea juridică, creându-se situații juridice noi. Din această trăsătură rezultă, totodată, obligativitatea actelor administrative și executarea lor din oficiu.

Manifestarea unilaterală de voință juridică pe care o cuprinde actul administrativ este supusă unui regim juridic special, care poartă denumirea de regim administrativ.

Trebuie subliniat, se afirmă în literatura de specialitate[1], că un act este administrativ, nu din natura lucrurilor, ci din faptul că acest act constă într-o modalitate de executare a legii, potrivit cu voința legiuitorului.

Ținând seama de trăsăturile esențiale ale actului administrativ, așa cum au fost prezentate, îl putem defini astfel: actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică, pe baza și în executarea legii a unei autorități administrative, prin care se

---

[1] Alexandru Negoiță, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1992, p. 35 și urm.

formează o situaţie juridică nouă, sau se refuză o pretenţie juridică referitoare la un drept recunoscut de lege, voinţa juridică fiind supusă regimului juridic administrativ.

Administraţia publică drept urmare a misiunii ei specifice în societate, utilizează ca mijloace de acţiune caracteristice în activitatea sa actul juridic administrativ şi operaţiunile administrative. Acestora li se adaugă inevitabil operaţiunile materiale.

Actele administrative sunt de autoritate, de gestiune şi cu caracter jurisdicţional.

Actul administrativ de autoritate. Actul administrativ de autoritate este o manifestare unilaterală de voinţă juridică, pe baza şi în executarea legii, a unei autorităţi administrative, prin care se formează o situaţie juridică nouă sau se refuză o pretenţie juridică referitoare la un drept recunoscut de lege, voinţa juridică fiind supusă regimului juridic administrativ[1]. Sunt actele juridice adoptate sau emise de un serviciu public, în mod unilateral, în baza şi în vederea executării legii, pentru naşterea modificarea sau stingerea unor raporturi juridice. Evident, autoritatea administrativă poate fi constituită în cadrul oricărei instituţii publice sau instituţii de interes public. Unilateralitatea manifestării de voinţă evidenţiază inegalitatea juridică între subiectul care este autorul actului administrativ şi subiectul destinatar al prevederilor actului administrativ.

Fiind vorba despre a manifestare unilaterală de voinţă, momentul exprimării sale nu este cunoscut decât de autorul actului. În consecinţă, pentru a produce efecte actul respectiv în raport cu destinatarul său este necesar ca acesta să ia cunoştinţă despre emiterea actului. Modul de încunoştinţare cu privire la manifestarea voinţei juridice a autorităţii administrative diferă după tipul de act.

Actele administrative de autoritate se mai numesc şi acte administrative de putere publică şi la rândul lor se împart luând în considerare criteriul subiectelor cărora le sunt aplicabile prevederile din conţinutul actului. Astfel se identifică acte administrative de autoritate cu caracter normativ, care sunt opozabile *erga omnes*, şi acte administrative de autoritate cu caracter *intuitu personae*, sau, altfel spus, acte administrative de autoritate individuale, care sunt destinate a produce efecte asupra unor persoane determinate.

Dat fiind faptul că prin actele administrative de autoritate cu caracter normativ se disciplinează conduita tuturor membrilor unei colectivităţi date, aducerea la cunoştinţa publică se va face prin publicare în Monitorul Oficial naţional sau cel al unităţilor administrativ-teritoriale, ori prin orice alt mijloc de comunicare care permite realizarea publicităţii. Cu privire la modalitatea de comunicare a actelor administrative de autoritate normative instituţiile publice de la nivel local nu au obligaţia de a utiliza o modalitate anume, având deplină libertate în alegerea acesteia în funcţie de loc şi de timp. Singurele obligaţii se referă la termenul de cinci zile de la data comunicării oficiale a hotărârii către prefect - termen în care hotărârea cu caracter normativ trebuie adusă la cunoştinţa publică - şi la comunicarea acesteia şi în limbile minorităţilor care locuiesc în grup compact în respectiva unitate administrativ-teritorială. De la aducerea la cunoştinţă, actul se prezumă cunoscut, făcându-se aplicarea principiului *nemo censetur ignorare legem*.

Actele administrative de autoritate supuse confirmării nu intră în vigoare decât la data când au fost confirmate. Actele administrative de autoritate care trebuie ratificate intră în vigoare la data emiterii, a publicării sau la o altă dată, în funcţie de situaţie, ratificarea având valoarea unei confirmări posterioare[2].

---

[1] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ,* Editura Themis, Craiova, 2002, p. 338.

[2] Ioan Alexandru, Alexandru Negoiţă, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ion Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ,* Editura Omnia, Braşov, 1999, p. 443.

În ceea ce privește actele administrative de autoritate individuale, încunoștințarea persoanei destinatar se face prin comunicarea actului cu ajutorul serviciilor poștale, data de la care produce efecte actul fiind data de pe documentul care confirmă primirea sa, sau prin înmanarea actului direct subiectului destinatar, sub semnatură datată, data semnării fiind tocmai data începând cu care produce efecte actul.

În funcție de sfera efectelor juridice, adică din punct de vedere al subiectelor cărora le sunt aplicabile, actele administrative de autoritate sunt de patru categorii: acte normative și acte individuale, respectiv, acte cu efecte interne și acte cu efecte externe.

În ceea ce privește actele normative, deși opozabile *erga omnes*, raportat la o colectivitate dată în funcție de mărimea și structura colectivității la care se referă normele juridice dintr-un act normativ, gradul de generalitate diferă. Unele norme se aplică oricărei persoane aflate pe teritoriul țării, indiferent de cetățenie[1], altele sunt aplicabile numai cetățenilor români[2] și alte norme privesc doar categorii determinate de persoane[3]. Regulile de conduită conținute în actele administrative de autoritate individuale se adresează unei anumite persoane sau unui grup determinat de persoane[4].

Actele administrative de autoritate cu efecte interne sunt cele care reglementează organizarea și funcționarea instituției publice, în general, și a autorității emitente[5], în particular, iar cele cu efecte externe produc efecte față de alte instituții publice, organizații neguvernamentale, sau persoane fizice.

În raport de natura efectelor juridice pe care le produc, actele administrative de autoritate se clasifică în: acte constitutive de drepturi și obligații[6], acte declarative de drepturi[7], acte recognitive de drepturi[8], acte administrative sancționatorii[9].

În raport de efectele juridice în spațiu pot fi acte administrative de autoritate cu aplicabilitate generală pe întreg teritoriul țării și acte cu aplicare locală, la nivelul unităților administrativ-teritoriale[10].

În funcție de domeniile de activitate în care se aplică actele administrative de autoritate putem identifica: acte de administrație generală, care se aplică, în principiu, în

---

[1] De exemplu, regulile privind circulația pe drumurile publice, regulile privind respectarea liniștii și ordinii publice.

[2] De exemplu, regulile privind serviciul militar, cele privind accesul la funcțiile publice.

[3] Ca exemplu se pot aminti Legea privind Statutul funcționarilor publici, Legea privind Statutul personalului didactic.

[4] De exemplu procesul-verbal de constatare a contravenției și înștiintarea de plată conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor aprobată prin Legea nr. 180/2002 sau autorizația privind construcția unui imobil ori un titlu de proprietate asupra unui teren.

[5] Regulamentele de organizare și funționare, cum ar fi Regulamentul de organizare și funcționare a unui consiliu local sau a unui consiliu județean, elaborate în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale.

[6] De exemplu, permisul de conducere, carnetul de elev sau de student, autorizația pentru practicarea unei meserii.

[7] Sunt cele care confirmă, certifică o calitate a unei persoane sau o anumită situație juridică. Din această categorie fac parte actele de identitate, legitimațiile de serviciu, adeverințe, certificate, legitimația de student.

[8] Prin care se recunosc drepturi preexistente emiterii lor, în situații de soluționare a unor litigii juridice.

[9] Prin care se aplică sancțiuni administrative.

[10] De exemplu hotărârile de Guvern, respectiv hotărârile consiliilor locale, ori consiliilor județene.

toate domeniile de activitate[1]; acte de administraţie specială, având aplicabilitate numai în anumite domenii de activitate[2]. Este absolut necesară conformitatea actelor de administraţie specială cu actele de administraţie generală.

În toate cazurile, actele administrative de autoritate se emit în formă scrisă.

Forma scrisă este cerută pentru a se putea duce la îndeplinire şi pentru a se putea verifica legalitatea lui, iar în caz de litigiu să se poată face proba actului şi a cuprinsului său.

Aceste acte trebuie să cuprindă:

a) Denumirea serviciului public administrativ care l-a adoptat sau emis. Lipsa acestei denumiri face să nu se ştie de la ce serviciu public provine acel act şi nici dacă acel serviciu public administrativ era sau nu competent să emită actul respectiv;

b) Data la care a fost adoptat sau emis. Dacă lipseşte data nu se va şti dacă acesta a fost sau nu adoptat în termenul prevăzut de lege, pentru că, în cazul în care a fost adoptat sau emis cu depăşirea termenului prevăzut de lege actul este nul sau anulabil, după caz, potrivit legii;

c) Data viitoare la care intră în vigoare, dacă aceasta este alta decât data publicării, în cazul actelor normative sau aducerii la cunoştinţă celor interesaţi, în cazul celor individuale;

d) Sigiliul (ştampila) serviciului public administrativ care l-a adoptat sau emis. Este o cerinţă de formă care garantează că actul a fost adoptat ori emis de serviciul public administrativ care figurează în act;

e) Semnătura conducătorului serviciului public administrativ.

Lipsa semnăturii duce la inexistenţa actului;

f) Numărul sub care a fost adoptat sau emis. Numărul este necesar pentru identificarea actului respectiv.

Indiferent de tipul de act administrativ de autoritate, valabilitatea unui astfel de act este condiţionată de îndeplinirea anumitor cerinţe[3]:

a) emitentul să fi emis actul în limitele competenţei sale;

b) actul să fie în conformitate cu prevederile legilor şi cu cele ale actelor administrative de autoritate cu forţă juridică superioară;

c) emiterea actului trebuie făcută în forma şi respectându-se procedura prevăzută de lege;

d) actul să fie oportun (condiţie de valabilitate, nu de legalitate).

Dacă se constată nelegalitatea sau neoportunitatea unui act administrativ de autoritate se poate recurge la suspendarea, la revocarea sau la anularea actului respectiv;

Prin suspendare, actul administrativ de autoritate, fără a fi desfiinţat, nu se mai aplică temporar. Suspendarea poate fi hotărâtă de emitent, de un element ierarhic superior emitentului sau, în unele cazuri, pe baza unor dispoziţii legale exprese[4], de către instanţele judecătoreşti. Suspendarea încetează ca urmare a anulării actului sau prin repunerea lui în vigoare.

---

[1] De exemplu actele guvernului.

[2] Cum ar fi actele ministerelor.

[3] V. Popa, P. Petrişor, D.A. Crăciunescu, *Drept administrativ şi contenciosul administrativ*, Editura Helicon, Timişoara, 1995, p. 108.

[4] Conform prevederilor art. 14 sau 15 din Legea nr. 554/2004 modificată, de instanţele de contencios administrativ.

Prezintă importanță ce se intamplă cu efectele produse de actele suspendate. Împartășim punctul de vedere exprimat în literatura de specialitate[1] ca în cazul suspendării actelor administrative de autoritate de către emitent efectele pe care le-au produs până la data la care a intervenit suspendarea trebuie menținute cu excepția actelor administrative de autoritate individuale care au fost emise ca urmare a culpei persoanei fizice sau juridice interesate.

Revocarea actelor administrative de autoritate, ca operație juridică prin care autoritatea administrativă care a adoptat sau a emis un act administrativ de autoritate hotărăște ca actul respectiv sa nu-și mai producă efectele juridice, este așa cum s-a arătat în literatura de specialitate[2] o specie a nulității. Ea poate avea caracter obligatoriu atunci când este prevăzută de lege în mod expres, sau atunci când este dispusă de la nivelul ierarhic superior. În restul situațiilor revocarea are caracter facultativ.

Este necesar a se cunoaște temeiul juridic al revocării, limitele exercitării acestui procedeu, ce efecte produce el și care sunt formele în care poate avea loc. Revocarea, deși neconsacrată ca principiu în nici un text de lege, este recunoscută implicit de Constituția României (art. 21 considerat împreună cu art. 52) și de Legea contenciosului administrativ, ea fiind o necesitate, o expresie a elasticității de care trebuie să dea dovadă instituțiile publice în raport cu cerințele formulate în plan social, pe de o parte, și cu normele juridice, pe de altă parte. Revocarea este întemeiată și pe dreptul de control pe care îl are orice autoritate administrativă, drept și datorie a autorităților ierarhic superioare de a modifica sau de a anula actele emise de autoritățile subordonate lor, pentru motive de neoportunitate sau de ilegalitate.

Și în prezent, ca și în perioada interbelică, se consideră revocabile actele administrative normative, iar cele individuale doar dacă nu au intrat în circuitul civil. Nu există reglementare prin act normativ care să precizeze un termen (de decădere sau de recomandare) în care se poate revoca actul administrativ de autoritate. Opinia majoritară[3] este că actele administrative de autoritate pot fi revocate oricând, revocarea fiind determinată în special de motive de oportunitate.

În ceea ce privește forma, ca o consecință a principiului simetriei actelor juridice, actul de revocare se emite după aceleași reguli care au guvernat emiterea actului revocat[4]. Există o singură excepție: atunci când după emiterea actului s-a modificat procedura de elaborare pentru respectiva categorie de acte, se va folosi noua procedură.

În ceea ce privește efectele revocării se impun concluzii diferențiate în funcție de categoria de acte administrative de autoritate.

Astfel, revocarea actelor administrative normative produce efecte numai ex nunc, efectele juridice produse de actele respective rămânând valabile, iar drepturile dobândite de persoanele fizice în temeiul acestor acte intră în domeniul drepturilor câștigate.

---

[1] Valentin Prisăcaru, *op. cit.*, p. 112-116.

[2] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.1, Editura Nemira, București, 1996; Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, Editura ALL, București, 1996; Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Editura Lucretius, 1997; Ioan Alexandru, Alexandru Negoiță, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ioan Popescu Slăniceanu, *op. cit.*, p. 449-450.

[3] Valentin Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, Editura ALL, București, 1996, p. 231; Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 335.

[4] Iulian Nedelcu, *Manopere dolosive și frauda legii în dreptul public și privat*, Editura Universitaria Craiova, 1996, p. 50.

Această afirmaţie este valabilă pentru actele administrative legale. În cazul celor ilegale, efectele juridice produse nu pot rămâne valabile, obligatoriu revocarea actului administrativ normativ ilegal producând efecte *ex tunc* din momentul adoptării sau emiterii actului. De fapt, actele adoptate cu violarea legalităţii sunt lovite de nulitate, întrucât nulităţile administrative sunt, în general, absolute, neputând fi acoperite, revocarea trebuie să poată avea loc oricând.

Referitor la actele administrative individuale, revocarea determinată de ilegalitatea actului trebuie să producă efecte *ex tunc*, din momentul emiterii actului[1] şi ex nunc, dar numai în ceea ce priveşte efectele juridice, pentru că desfiinţarea consecinţelor de fapt este imposibilă (aici se impun amintite excepţiile de la principiul revocabilităţii actelor administrative), în timp ce revocarea pe motiv de oportunitate produce efecte numai ex nunc. Actele administrative de autoritate individuale legale pot fi revocate pentru motive de oportunitate sau de utilitate, cu luarea în considerare a drepturilor câştigate.

În ceea ce priveşte excepţiile de la principiul revocabilităţii actelor administrative de autoritate se impune precizat că toate aceste excepţii se referă numai la actele administrative individuale. Deşi în doctrina interbelică[2] s-au considerat ca exceptate de la revocare doar actele administrative jurisdicţionale şi actele administrative de natură contractuală, analizându-se tendinţele din doctrină, dispoziţiile normelor juridice, orientarea practicii judecătoreşti, în literatura de specialitate contemporană[3] opinia majoritară este aceea că de la principiul revocabilităţii există următoarele excepţii: actele administrative de autoritate declarate irevocabile printr-o dispoziţie legală; actele administrative de autoritate cu caracter jurisdicţional; actele administrative de autoritate de aplicare a sancţiunilor corespunzător formelor răspunderii din dreptul administrativ; actele administrative de autoritate de punere în executare a actelor procedurale penale; actele administrative de autoritate care şi-au produs efectele; actele administrative de autoritate care dau naştere la drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilităţii.

Legea contenciosului administrativ consacră implicit dreptul autorităţii administrative emitente a unui act administrativ de autoritate de a-l revoca, prin prevederile art. 7 alin. 1 care obligă persoana ce se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege să recurgă mai întâi la procedura prealabilă (recursul graţios). Art.7 alin. 1 prevede că în termen de 30 de zile de la comunicarea actului (inclusiv prin publicare) persoana interesată trebuie să se adreseze autorităţii emitente, care în termen de 30 de zile de la înregistrarea reclamaţiei este obligată să soluţioneze sesizarea, având posibilitatea să revoce actul, dacă ea consideră că aspectele din sesizare sunt argumente suficient de puternice pentru a determina o asemenea măsură. Dacă soluţia dată nu-l satisface pe petiţionar, el poate utiliza recursul ierarhic, după procedura deja amintită, sau se poate adresa instanţei de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la comunicarea soluţiei. Aliniatul ultim al art. 11 alin. 2 din lege introduce un termen, de decădere, prin precizarea: în toate cazurile introducerea cererii în instanţă „nu se va putea

---

[1] Se face o aplicalie a principiului quod nullum est, nullurn paducit effectum.

[2] Mélanges Paul Negulesco, Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Imprimeria Naţională Bucureşti, 1935, p. 625.

[3] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 335; Iulian Nedelcu, *Elemente de drept administrativ*, Editura Oltenia, Craiova, 1994, p. 94-96; Iulian Nedelcu, *Manopere dolosive şi frauda legii în dreptul public şi privat*, Editura Universitaria, Craiova, 1995, p. 48-50.

face mai târziu de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere". Prin impunerea acestui termen de către legiuitor, rezultă că emitentul actului administrativ contestat nu-și mai poate revoca actul, dacă s-a introdus acțiunea la instanța de contencios, decât până la data judecării în fond a cauzei. De asemenea, dacă dreptul de a introduce acțiunea la instanța de contencios administrativ nu s-a exercitat în termenul precizat de Legea nr. 554/2004, exercitarea sa ulterioară nu mai este posibilă, actul producându-și efectele, „creând drepturi definitive"[1] chiar dacă există motive pentru anularea lui.

Apreciem că, dată fiind importanța practică a actului administrativ de autoritate, în particular, a celorlalte acte administrative, în general, este absolut necesară reglementarea juridică expresă a modalităților de încetare a efectelor actelor juridice administrative prin Codul de procedură administrativă care să cuprindă consacrarea principiului revocabilității actului administrativ, dar și precizări procedurale.

În cazul revocării unor acte administrative de autoritate individuale ilegale se pune problema suportării consecințelor materiale ale efectelor juridice produse până la intervenția actului de revocare. Este necesar a lua în considerare două situații: dacă actul administrativ ilegal a fost emis din culpa instituției ori a funcționarului public care l-a semnat, consecințele materiale vor fi suportate de funcționarul public direct sau de instituția publică, aceasta având dreptul unei acțiuni în regres împotriva funcționarului respectiv; dacă actul administrativ ilegal a fost emis din cauza particularului (persoană fizică sau juridică) acesta nu poate cere și obține despăgubiri pentru acoperirea consecințelor materiale ale revocării actului administrativ[2].

Abrogarea actelor administrative de autoritate constituie dreptul instituției publice care a adoptat sau emis un act administrativ de autoritate de a face să înceteze producerea efectelor juridice ale actului respectiv. Abrogarea este generată, de regulă, de motive de oportunitate sau de interes public, ori de faptul că aplicarea sa în continuare nu mai este necesară. Abrogarea se face printr-un act administrativ de autoritate adoptat sau emis de același autor și privește atât actele administrative de autoritate normative, cât și pe cele individuale. Ea poate avea ca obiect un act administrativ de autoritate integral sau numai o parte din actul respectiv, ori numai unele din anexele sale.

Anularea actelor administrative de autoritate normative sau individuale se dispune de alte instituții publice decât cea autoare. Este vorba despre o instituție de nivel ierarhic superior, sau, în condițiile legii, despre instanțele de contencios administrativ ori de drept comun. În ambele situații dreptul de anulare este conferit prin lege.

Atât în cazul actelor administrative de autoritate individuale, cât și în cazul oricăror acte administrative de autoritate normative, instanțelor de contencios administrativ le sunt aplicabile dispozițiile art. 18 alin. 1 teza 1 din Legea contenciosului administrativ, potrivit căreia, instanța, soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze în tot sau în parte actul administrativ. Anularea în tot a unui act de autoritate reprezintă dreptul instanțelor judecătorești de contencios administrativ, iar în cazul în care legea o prevede, și al instanțelor judecătorești de drept comun, de a face să nu mai producă efecte juridice un act administrativ de autoritate prin care o persoană particulară - fizică sau juridică - a fost

---

[1] Dan Claudiu Dănișor, *Scurtă privire asupra revocării actului administrativ*, Revista de Științe Juridice, nr. 5/1995, Craiova, p. 6

[2] Se aplică principiul că nimeni nu poate invoca propria sa culpă.

vătămată în drepturile sau interesele sale, recunoscute de lege, prin acel act administrativ de autoritate. În concluzie, instanţele de contencios administrativ şi cele de drept comun, când legea le acordă această competenţă, pot anula acte administrative de autoritate normative sau individuale.

Prorogarea este dreptul unei instituţii publice care a adoptat un act administrativ de autoritate, normativ ori individual, cu o anumită durată de valabilitate (care să producă efecte juridice într-o anumită perioadă de timp) de a dispune printr-un act administrativ de autoritate ca efectele acelui act administrativ de autoritate să se producă în continuare sau numai încă o anumită perioadă de timp. În art. 15, pct. 2 din Constituţia României este scris: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile". Deoarece actele administrative se emit pe baza şi în executarea legii, iar potrivit prevederilor art. 1 alin. 5 din Constituţie „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie.", se subînţelege că, aşa cum legea nu retroactivează, tot astfel actele administrative de autoritate trebuie sa respecte principiul neretroactivităţii.

De la această regulă există şi excepţii. O primă excepţie se referă la actele administrative de autoritate declarative de drepturi şi obligaţii. Acestea atestă drepturi sau obligaţii preexistente, deci ele produc efecte pentru trecut, de la data când drepturile sau obligaţiile respective au luat naştere. Ca exemplu pot fi menţionate adeverinţele, certificatele, unele acte de stare civilă (certificat de naştere, certificat de deces). Au caracter retroactiv şi actele administrative de autoritate emise pentru executarea unei legi care are caracter retroactiv sau actete pentru care, în legea a cărei aplicare se va face, se prevăd expres situaţiile în care actele respective au efect retroactiv, chiar dacă legea nu retroactivează. O altă excepţie de la regula neretroactivităţii actelor administrative o constituie actele administrative de anulare pentru cauză de ilegalitate a altor acte administrative. Acestea produc efectele juridice anterior emiterii lor, din momentul când s-a produs ilegalitatea în ceea ce priveşte actul supus anulării. Retroactivitatea nu operează în cazul actelor administrative prin care se anulează acte administrative pentru cauză de neoportunitate, deoarece este posibil ca la momentul emiterii sau adoptării acestora ele să fi fost oportune, dar prin trecerea timpului oportunitatea să nu mai fie de actualitate. Actele administrative emise în vederea executării unei hotărâri judecătoreşti, retroactivează, de asemenea.

Actele administrative de gestiune sunt actele juridice încheiate de serviciile publice administrative pentru exploatarea şi dezvoltarea proprietăţii publice.

Actele administrative de gestiune se deosebesc de contractele civile sau comerciale. Aceste deosebiri constau:

a) În cazul actului administrativ de gestiune clauzele principale sunt stabilite de serviciul public, iar cealaltă parte nu poate decât să adere sau nu la aceste clauze, în timp ce la contractele civile şi în cele comerciale părţile contractante stabilesc de comun acord toate clauzele contractului;

b) Actele administrative de gestiune se încheie, de regulă, prin alegerea partenerului de către serviciul public, în urma licitaţiei publice organizate în acest scop, pe când în cazul contractelor civile şi comerciale, părţile se aleg una pe cealaltă;

c) De la încheierea actului administrativ de gestiune, serviciul public precizează cazurile în care el poate rezilia contractul, fără să suporte daune pentru rezilierea

unilaterală a actului administrativ de gestiune, precum și clauza de răscumpărare, în cazul contractului de concesiune, spre deosebire de contractele civile și comerciale în care, în caz de reziliere unilaterală, partea care reziliază datorează daune;

d) Serviciul public care a încheiat actul administrativ de gestiune are asigurată plata prețului pentru că, în cazul serviciilor publice orice cheltuială trebuie să fie prevăzută în buget cu suma corespunzătoare, în timp ce în cazul contractelor civile și a celor comerciale, plata prețului rămâne la posibilitatea contractantului.

1.2. Clasificare

Clasificarea actelor administrative, după efectele juridice pe care le produc, ne prilejuiește sublinierea particularităților acestor acte juridice, ceea ce ajută la precizarea noțiunii actului administrativ și a regimului juridic aplicabil diferitelor tipuri și categorii de acte.

Din punct de vedere al subiectelor cărora le sunt aplicabile actele administrative, unele dintre aceste acte produc efecte asupra unor persoane determinate, altele produc efecte juridice asupra unor categorii nedeterminate de persoane. Potrivit acestui criteriu, vom distinge două tipuri de acte administrative: acte administrative individuale și acte administrative normative.

Regimul juridic aplicabil actelor administrative capătă, în multe din elementele care constituie structura acestui regim juridic, efecte speciale distincte. De exemplu, nu toate organele administrației publice au competența de a emite acte normative, în schimb toate pot face acte administrative individuale.

În doctrină se apreciază[1] „numai actele administrative individuale pot fi contestate în justiție, pe calea acțiunii, actele administrative normative nu pot fi contestate decât pe calea excepției de ilegalitate".

După criteriul efectelor pe care le produc actele administrative se pot distinge acte administrative care creează o situație juridică nouă și acte prin care situația juridică nouă este numai declarată. Din acest punct de vedere avem acte administrative constitutive și acte declarative de drepturi și obligații.

În cadrul actelor administrative declarative de drepturi și obligații există un tip de acte administrative cu totul deosebit, și anume actul administrativ de jurisdicție, căruia i se aplică regulile juridice care îl particularizează în cadrul regimului juridic administrativ, cu privire la exercițiul competenței în emiterea acestor acte, cu privire la procedura de emitere, la forma și la exercitarea controlului jurisdicțional.

Din cele arătate mai sus, credem că putem desprinde concluzia existenței a trei tipuri de acte administrative: acte administrative individuale, acte administrative normative și acte administrative de jurisdicție, acest din urmă tip de act administrativ prezentând trăsături distincte care necesită o cercetare specială prealabil.

Forma juridică principală prin care autoritățile administrației publice își realizează atribuțiile sunt actele administrative adoptate de către aceste organe sub diferite denumiri.

Articolul 102 din Constituția României arată că „Guvernul potrivit programului său de guvernare, acceptat de Parlament asigură realizarea politicii interne și externe a țării și

[1] Alexandru Negoiță, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1992, p. 35 și urm.

exercită conducerea generală a administrației publice". La art. 108 din Constituție se arată că „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe". Hotărârile „se emit pentru organizarea executării legilor". „Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare în limitele și condițiile prevăzute de aceasta". „Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței.

Atât hotărârile, cât și ordonanțele reprezintă categorii de acte administrative emise de către autoritatea centrală a administrației publice.

În literatura juridică interbelică[1] se aprecia că hotărârile fac parte din categoria actelor de autoritate ale Guvernului, iar ordonanțele fac parte din actele de guvernare. Această distincție urmărea îndeosebi un scop practic și anume, excluderea de la controlul judecătoresc, în instanța de contencios administrativ, a actelor Guvernului considerate ca fiind de guvernare, deoarece datorită caracterului esențialmente politic al hotărârilor ele erau supuse numai controlului Parlamentului.

Hotărârea este expresia unei competențe originale a Guvernului prevăzută de Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive, întrucât are ca scop executarea legilor. Hotărârea reprezintă prin excelență actul prin care Guvernul își exercită rolul constituțional prevăzut de art. 102 din Constituție, privind conducerea generală a administrației publice.

Ca act administrativ, hotărârea poate fi atacată în fața instanței de contencios administrativ în temeiul dreptului fundamental prevăzut de art. 52 din Constituție. Ordonanța ca act administrativ adoptat de către Guvern este expresia unei competențe legislative delegate depășind astfel sfera strictă a conducerii generale a administrației publice, fiind o modalitate de participare a Guvernului la realizarea puterii legislative. Regula de drept comun este aceea că ordonanțele nu se supun aprobării Parlamentului întrucât așa după cum rezultă din prevederile art. 115 din Constituție, aprobarea este necesară numai dacă legea de abilitare o cere în mod expres.

Am analizat aceste două categorii de acte administrative pentru a evidenția faptul că actele juridice emise de către autoritățile administrației publice pot avea forme diferite. În acest sens, potrivit Legii nr. 215/2001, actele administrative emise de către autoritățile administrației publice locale poartă o denumire diferită care reflectă poziția în structura ierarhiei administrative precum și competența materială și teritorială.

Activitatea autorităților administrației publice fie la nivel central - Guvernul - fie la nivelul local (consilii județene sau locale, prefecturi sau primării) se traduce în primul rând prin acte juridice care reglementează relații sociale care dau naștere, modifică sau sting drepturi și obligații. Aceste raporturi juridice pot lua naștere în mod direct printr-o mare varietate de acte de la actele normative emise de Guvern până la actele administrației publice locale. La nivel central pot exista ordinele miniștrilor care reglementează, spre deosebire de hotărâri și ordonanțe, un singur domeniu sau ramură de activitate. La nivel local, actele juridice administrative ale consiliilor județene sau locale precum și ale prefecturilor și primăriilor emise în baza și pentru executarea legii sunt valabile numai pentru unitatea administrativ - teritorială. Alte efecte juridice sunt și vor fi create de

[1] Paul Negulescu, *Curs de drept administrativ*, București, 1934.

autoritățile administrației publice pe baza unor acte normative aplicabile într-o sferă și mai restrânsă, unor subiecte, ori numai față de unele autorități publice subordonate, sau chiar față de unele module organizatorice ale autorității administrative respective.

Pentru a ne da seama de multiplicitatea formelor activității de executare în concret a activității administrative, trebuie să avem în vedere în primul rând că ele constituie izvoare de drept nu numai pentru dreptul administrativ ci și pentru toate ramurile dreptului.

Așa cum s-a apreciat în literatura de specialitate[1] principiul care guvernează activitatea administrativă, adică principiul în virtutea căruia această activitate trebuie să fie conformă dreptului, este: „principiul legalității". Forma acestor acte administrative este determinată nu numai de autoritatea de la care emană ci și de conținutul lor, rezultând deci că activitatea lor normativă are mai multe forme.

Dacă activitatea cu caracter normativ a autorităților publice are o mare varietate de forme juridice, cu mult mai variate sunt formele de executare prin acte individuale.

În primul rând sunt acele forme ale executării administrative prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi de drept administrativ și alte raporturi juridice în mod unilateral, cum sunt de exemplu: autorizările date de consiliile locale sau județene, ordinele adresate unor funcționari sau autorități administrative subordonate, procesele - verbale, anulări, modificări sau suspendări de acte juridice, actele de stare civilă, autentificări sau certificări de acte juridice. Sunt apoi formele juridice ale activității administrative prin care se sting sau se creează raporturi juridice bi - sau pluri laterale, cum ar fi: încheieri sau desfaceri de contracte de muncă, contractele civile de toate felurile.

Putem spune că actul administrativ constituie forma juridică caracteristică autorităților administrației publice deoarece, pe de o parte, nici o altă categorie de autorități publice nu mai emite un asemenea act, iar, pe de altă parte, constituie forma de activitate cea mai importantă a acestor categorii de autorități.

Legea nr. 554/2004 modificată - act normativ de bază în ceea ce privește regimul juridic aplicabil acestui tip de act juridic - folosește termenul de act administrativ, definindu-l.

Literatura juridică interbelică[2] a subliniat faptul că în primul rând aceste acte administrative sunt acte juridice, deoarece se deosebesc de operațiunea materială sau de operațiunea administrativă.

O altă caracteristică a acestui act este că emană de la o autoritate administrativă.

Actul administrativ este un act emis de autoritatea publică în scopul executării în concret a legilor, deci se deduce importanța deosebită a acestor acte. Rezultă că este necesară o atentă observare a legalității actului administrativ atât sub aspectul conținutului, cât și sub aspectul formei sale. De aceea, cele mai variate forme de control asupra legalității unor acte juridice se adresează actelor emise de autoritățile administrației publice.

---

[1] Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ și știința administrației*, Tipografia Universității din Craiova, 1991, p. 81.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1994; Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, București, 1936; Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1935.

Se poate concluziona că actul administrativ ca act juridic este făcut cu intenţia de a produce efecte juridice, ceea ce presupune naşterea, stingerea sau modificarea unor drepturi şi obligaţii.

Prin actul administrativ pot fi refuzate pretenţii ale persoanelor fizice. Refuzul nejustificat de a rezolva o pretenţie privitoare la un drept recunoscut de lege, sau tăcerea autorităţilor administraţiei publice la formularea unor astfel de pretenţii juridice au de asemenea valoarea de acte administrative, ceea ce corespunde perfect principiului legalităţii actelor administrative.

O caracteristică fundamentală a actului administrativ o constituie unilateralitatea manifestării acestei voinţe. În legătură cu caracterul unilateral al voinţei emiterii acestui act administrativ se ridică mai multe probleme:

- ce se întâmplă în cazul actelor administrative emise de un organ colegial (Guvern) ?
- ce se întâmplă în cazul actelor administrative emise de un minister cu avizul altor ministere sau chiar organizaţii neguvernamentale?

În aceste cazuri există un acord de voinţă ca în cazul contractelor, ceea ce ar contraveni principiului unilateralităţii. În cazurile sus-menţionate sau similare, apreciem că actul este tot unilateral deoarece, deşi emană de la mai multe autorităţi publice sau chiar fără vocaţie publică (cazul organismelor neguvernamentale), totuşi reprezintă expresia voinţei unilaterale degajată de la o autoritate administrativă.

De asemenea, în cazul cererilor prealabile adresate unei autorităţi administrative suntem în faţa unui consimţământ în sensul actului contractual sau a unei voinţe unilaterale? Spre exemplu, cererea pentru autorizarea unei construcţii, sau cererea pentru eliberarea unui permis de circulaţie. În aceste cazuri nu se poate vorbi de consimţământ în sensul actului contractual, deoarece, cererea prealabilă sau acordul reprezintă numai condiţii cerute de norma juridică pentru legalitatea actului administrativ. Şi în acest caz voinţa juridică este unilaterală şi provine numai de la autorităţile administraţiei publice.

Organizarea juridică a vieţii sociale implică în mod necesar asigurarea unei stabilităţi a raporturilor juridice instituite în baza normelor juridice.

Actul administrativ jurisdicţional este denumit astfel deoarece împrumută unele din caracterele sale de la actele judecătoreşti, fapt ce a determinat ca în literatura de specialitate să mai fie denumite şi acte administrative de jurisdicţie[1].

Autorităţile administraţiei publice pentru a înfăptui activitatea lor specifică de organizare a executării în concret a legilor şi a celorlalte acte normative emise pe baza şi în executarea legii sunt obligate să-şi îndeplinească atribuţiile chiar şi în situaţia în care există un litigiu referitor la situaţia în care trebuie să intervină.

Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate[2], actele administrative de jurisdicţie sunt opera unor autorităţi care aparţin sistemului organelor administraţiei publice, dar care au o competenţă specială atribuită de lege care le conferă dreptul de a soluţiona anumite litigii juridice. Datorită specificului lor, care constă în soluţionarea unui litigiu juridic, actul administrativ de jurisdicţie trebuie să aibă o stabilitate juridică mai mare decât actele administrative obişnuite, bucurându-se de autoritatea de lucru judecat.

---

[1] Romulus Ionescu, *op. cit.* p. 235; Alexandru Negoiţă, *Drept administrativ şi Ştiinţa administraţiei*, Editura Atlas Lex, Bucureşti, 1993, p. 118.

[2] Prosper Weil, *Le droit administratif*, Paris, 1975.

În acest sens s-a pronunțat și Curtea Supremă de Justiție[1] care a subliniat că în realizarea stabilității unor raporturi juridice, principiul irevocabilității actelor administrative care au caracter jurisdicțional este un principiu de aplicare generală. Prin consacrarea acestui principiu se limitează posibilitatea organului administrativ de a reveni asupra actelor putându-le revoca pe acelea care au caracter jurisdicțional, fie pentru ilegalitate, fie pentru inoportunitate numai până în momentul în care actele administrative și-au produs efectele prin executare sau prin intrarea lor în circuitul altor raporturi juridice.

S-a arătat că pentru ipoteza în care actul administrativ a fost emis prin încălcarea unor norme de drept imperative, sau prohibitive, ori a fost emis prin mijloace frauduloase, sau ca rezultat al unui viciu de voință - eroare, violență -, iar organul administrativ constată această situație după ce actul și-a produs efectele, prin executare, prin trecerea lor în sfera altor ramuri de drept, producând alte efecte, calea legală de desființare a actului administrativ-jurisdicțional ilegal nu mai poate fi revocarea actului, ci constatarea nulității ori anularea lui de către instanța judecătorească la cererea autorității administrative.

Susținerea în sensul că organul emitent poate să-și revoce actul administrativ și după ce acesta a intrat în circuitul civil dacă acesta a fost obținut prin mijloace frauduloase sau ca rezultat al unei erori, este neconformă principiilor de drept administrativ. De altfel, problema excepțiilor de la principiul revocabilității actelor administrative nu se naște decât în cazurile în care normele de drept nu prevăd nimic în mod expres. Prin urmare se poate spune că de la principiul revocabilității acestor acte excepția referitoare la actele administrative jurisdicționale își găsește explicația în specificul lor de a soluționa anumite litigii precum și în procedura cu care au fost emise. Autoritatea de lucru judecat pe care o au actele administrative jurisdicționale este diferită de cea a actelor judecătorești, deoarece normele juridice care reglementează asemenea acte administrative prevăd întotdeauna calea de atac administrativă și câteodată judecătorească, organizând nu atât de riguros precum procedura judecătorească modul în care ele vor putea fi anulate. Spre exemplu, plângerea contra procesului-verbal de aplicare a unei sancțiuni administrative prevăzută de O.G. nr. 2/2001, cu modificările la zi.

Subsecțiunea 2
Condițiile de valabilitate ale actelor administrative

În doctrina de specialitate s-a apreciat că prin regim juridic al actelor administrative înțelegem un ansamblu de reguli de fond și de formă care conturează „personalitatea" acestora în circuitul juridic, în sensul că evocă criteriile lor de valabilitate[2] sau că regimul juridic al actelor administrative reprezintă un ansamblu de reguli ce guvernează formarea, modificarea și desființarea respectivelor acte[3].

În orice caz, elementul central al acestui regim juridic reprezintă legalitatea actului administrativ, ceea ce înseamnă că autoritățile administrației sunt ținute, în deciziile pe

---

[1] Decizia 131/1991 publicată în Revista Dreptul nr. 7/1992, p. 76; Colectiv: „Deciziile Curții Supreme de Justiție", Editura Orizonturi, București, 1993, p. 520-562-564.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p. 40.

[3] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Editura Rosoprint, Cluj Napoca, 2004, p. 30.

care le iau, de a se conforma legii sau, mai exact, legalităţii, adică unui ansamblu de reguli de drept de ranguri şi conţinuturi diferite[1].

Analizele doctrinare privitoare la evoluţia teoriilor privind condiţiile de legalitate ale actului administrativ, atât pe plan naţional, cât şi internaţional (cu precădere european) au constatat o mare varietate de idei, atât cu privire la conţinutul acestora, cât mai ales la modul lor de abordare[2].

În perioada interbelică, prof. Paul Negulescu[3] a analizat condiţiile de valabilitate ale actului administrativ în cadrul teoriei nulităţii, cu accent pe sancţiunile nerespectării principiului legalităţii, iar prof. G. Rarincescu s-a aplecat asupra cercetării „cauzelor de ilegalitate" ale actului administrativ, cu ocazia examinării, pe de o parte, a motivelor recursului pentru exces de putere (considerate cazuri de ilegalitate ale actelor administrative), iar, pe de altă parte, a excepţiei de ilegalitate (considerată doar un mijloc de apărare).

În perioada postbelică, s-au distins ca fiind condiţii de „valabilitate" ale actului administrativ următoarele:

- competenţa organului administraţiei de stat;
- respectarea textului legii şi a scopului urmărit de legiuitor;
- respectarea formei şi procedurii stabilite de lege[4].

Într-o altă opinie se precizează, referindu-se la condiţiile de valabilitate ale actelor de drept administrativ, că acestea „nu sunt în realitate, decât aspecte ale unei singure condiţii, care se exprimă în obligaţia ca aceste acte să fie emise cu respectarea dispoziţiilor legale în vigoare"[5].

Pe măsura lărgirii şi diversificării preocupărilor privind condiţiile de legalitate ale actului administrativ, varietatea condiţiilor de legalitate, faptul că de multe ori ele sunt prevăzute expres pentru actul administrativ în cauză sau pentru categoria din care acesta face parte, i-a determinat pe autorii de drept administrativ să analizeze tipuri ale condiţiilor de legalitate, fie într-o viziune sincronică, axată pe logica internă a sistemului normativităţii, fie într-o viziune diacronică, axată pe fazele procesului administrativ (ale procedurii emiterii, adoptării şi exercitării actelor administrative)[6].

Un alt autor enumeră ca fiind condiţii de „valabilitate" ale actului administrativ, următoarele:

- actul să fie emis de organul competent şi în limitele competenţei sale;
- să fie emis în forma şi procedura prevăzute de lege;
- să fie conform din punct de vedere al conţinutului cu Constituţia, legile şi celelalte acte normative în vigoare;
- să fie emis conform cu interesul public urmărit de lege[7].

---

[1] A. De Laubadere, J.C. Venezia, I. Gaudemet, *Traite de droit administratif,* L.G.D.J., Paris, 1996, p. 596;

[2] Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ,* Editura All Beck, Bucureşti, 2004, p. 90 şi urm.;

[3] Paul Negulescu, *op.cit.*.

[4] Mircea Anghene, *Elemente de drept administrativ,* Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 158-162.

[5] T. Drăganu, *op. cit.*, 1959, p. 10.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, Editura All Beck, Bucureşti, p. 48.

[7] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ,* Editura Cordial Lex, Cluj Napoca, 2001, p. 262-277 şi în *Drept administrativ,* Editura Accent, Cluj Napoca, 2004, p. 297-317.

În sfârșit, se mai apreciază ca fiind condiții generale de legalitate ale actului administrativ, după cum urmează:

- actul să fie emis în conformitate cu litera și spiritul Constituției;
- actul să fie emis în conformitate cu litera și spiritul legilor și ordonanțelor;
- actul să fie emis pe baza tuturor actelor organelor administrației publice care sunt superioare organului administrativ emitent;
- actul să fie emis în forma și procedura prevăzute de lege[1].

Autorul distinge și condiții specifice de legalitate, pe considerente de oportunitate în sensul că actul să fie conform cu interesul public ocrotit de lege, respectiv cu scopul legii (*ratio legis*), oportunitatea fiind înțeleasă deci ca limita legală a dreptului de apreciere a autorității publice.

În ceea ce privește doctrina străină, varietatea tezelor cu privire la conținutul condițiilor de legalitate, dar mai ales modalitatea lor de abordare ne pune în dificultate în stabilirea constantelor[2].

În doctrina franceză constatăm că aceste condiții au fost abordate din perspective diferite, astfel:

- cea a teoriei nulității actelor administrative[3] (a sancțiunii nerespectării principiului legalității),
- cea a contenciosului administrativ[4] (deci a controlului) inclusiv pentru exces de putere,
- cea a prezentării propriu-zise a condițiilor de valabilitate ale actului administrativ[5] și
- cea care presupune o combinație între prezentarea condițiilor de valabilitate și a sancțiunilor nerespectării acestora.

Charles Debbasch[6] abordează problema „regulilor de editare ale deciziilor executorii" în cadrul capitolului „Regimul juridic al deciziilor executorii" și distinge: repartiția puterilor între diversele autorități administrative, limitarea geografică, limitarea în timp, specializarea agenților, ierarhizarea (violarea de către o autoritate inferioară a competenței unei autorități superioare; delegarea de putere: de semnătură, suplinirea, interimatul), limitarea puterilor autorității administrative, rezerva puterii agenților administrativi legal învestiți, procedura administrativă necontencioasă (formalitățile prealabile și emiterea actelor, motivarea actelor administrative, reguli referitoare la conținutul actului, paralelismul formelor, accesul la documentele administrative).

Rene Chapus[7] abordează problema condițiilor de valabilitate a actului administrativ, atât din perspectiva semnificației obligativității conformității actului adminis-

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, 2002, p. 49.

[2] Rozalia-Ana Lazăr, *op. cit.*, 2004, p. 94.

[3] Gaston Jeze, *Les principes generaux du droit administratif,* Editura Marcel Giard, Paris, 1925, p. 68 și urm. în capitolul „Eseu de teorie generală a sancțiunii iregularităților actelor administrative", autor Marcel Waline, *Precis de droit administratif,* edition Montchrestien, Paris, 1969, p. 324.

[4] Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif,* 16 ed., Dalloz, Paris, 1996, p. 98.

[5] Jaques Moreau, *Droit administratif,* Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 171-200.

[6] Charles Debbasch, *Institutions de droit administratif,* 4 ed., Presses Universitaires, Paris, 1998, p. 248 și urm..

[7] Rend Chapus, *Droit administratif general,* Tome 1, 15 ed., Paris, Editura Montchrestien, EJA, Paris, 2001, p. 1011 și urm..

trativ cu ansamblul ierarhizat și complex de norme constituționale și legislative, precum și cu regulile administrației, dar și cu diversele norme ce țin de convențiile internaționale, precum și din aceea a serviciilor de natură a afecta legalitatea actelor administrative. Autorul distinge între ilegalitatea externă și cea internă a actului administrativ, legalitatea externă fiind concretizată de incompetență, vicii de procedură și vicii de formă, iar cea internă în violarea directă a legii, motivele actului (eroarea de drept, eroarea în calificarea greșită a faptelor, eroarea de fapt) și scopul actului (deturnarea de putere, realizarea actului pe motive private, personale ca varietate primară și frustă a deturnării de putere[1]), precum și deturnarea de putere în cazul luării în considerare a interesului public.

Jacqueline Morand-Deviller[2] pornind de la principiul legalității, susține teza potrivit căreia obligația de a se supune legii este absolută ca principiu, dar cunoaște necesar o certă flexibilitate în aplicare, rolul jurisprudenței precum și a controlului exercitat de judecător fiind deosebit de importante.

Blaise Knapp[3] analizează validitatea deciziilor din perspectiva cauzelor de invaliditate ale acestora, distingând între eroarea de drept, eroarea asupra faptelor și eroarea de apreciere a oportunității și arătând ca în timp ce în primele două ipoteze, autoritatea violează regulile de drept dând naștere excesului abuzului sau deturnării de putere, în cea din urmă ea nu violează o regulă de drept, dar comite o eroare de judecată.

Interesant este a se constata că și în zone geografice îndepărtate, respectiv într-o bună parte a dreptului administrativ asiatic[4], condițiile de legalitate ale actului administrativ sunt abordate din perspectiva viciilor care afectează legalitatea externă (incompetența precum și viciile de procedură și de formă) și viciile care afectează legalitatea internă a actului administrativ (violarea legii, viciile care afectează motivul actelor și deturnarea de putere).

Pentru a se asigura legalitatea actului administrativ în doctrina administrativă au fost stabilite anumite condiții de fond pe care acesta trebuie să le întrunească. Astfel, condițiile de fond ce trebuie îndeplinite pentru a asigura legalitatea actului administrativ țin de stricta respectare a competențelor ce le au autoritățile administrative ce emit/adoptă actul administrativ. În acest sens, este important de analizat ce trebuie înțeles sau ce aspecte trebuiesc avute în vedere în momentul în care se dorește stabilirea competenței autorităților administrației publice în raport de actele administrative emise de către acestea.

În teoria actului administrativ s-au formulat multiple și diverse teze cu privire la înțelesul noțiunii de capacitatea sau competența de acțiune a autorităților administrației publice[5].

Competența organelor administrației de stat a fost definită în doctrină ca fiind „dreptul și totodată obligația prevăzută de lege și celelalte acte normative de a duce o

---

[1] Rend Chapus, *op. cit.*, p. 1049.

[2] Jacqueline Morand-Deviller, *Cours de droit administratif,* 5, Editura Montchrestien, E.J.A., Paris, 1997, p. 681.

[3] Blaise Knapp, *Cours de droit administratif,* Editions Helling & Lichtenhann, Bale et Francfort sur le Main, 1994.

[4] Mum Chanserey, *Le contentieux administratif et l'Etat de droit,* Marrakkech, 1996, Agence de la Francophonie, p. 231 și urm.

[5] Rozalia-Ana Lazăr, *op. cit.* p. 105 și urm.

anumită activitate, adică de a fi în acest scop subiect în diferite raporturi juridice"[1], deci ca o parte constitutivă a unui organ de stat, iar, pe de altă parte, se arăta că „organele administrației de stat, având o anumită competență special determinată, ele au, cu alte cuvinte, capacitatea de a fi subiecte în anumite raporturi juridice"[2], înțelegând capacitatea juridică a organelor administrației de stat ca o componentă a calității organelor administrației de stat de subiecte în raporturile juridice.

Competența organelor administrative a mai fost definită ca fiind capacitatea ce le este recunoscută de lege de a acționa din punct de vedere juridic în vederea realizării activității executive sau ca aptitudine legală recunoscută unui organ al administrației de stat de a înfăptui această activitate „[3], sau ca fiind „aptitudinea conferită de normele juridice unui organ unipersonal sau colegial al administrației de stat de a face acte juridice sau operațiuni administrative și materiale"[4].

Într-o altă viziune, „capacitatea nu se identifică cu competența organelor administrative, deși, practic, putem realiza dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect de drept administrativ numai cercetând competența ei legală, stabilită în legea organică", capacitatea administrației desemnând astfel posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ, iar competența desemnând „ansamblul atribuțiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane și limitele exercitării lor. Atribuția este învestirea legală cu anumite prerogative"[5].

În ceea ce privește diferențele dintre capacitate și competență, același autor distinge: capacitatea este proprie numai organelor administrative, în timp ce competență" au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale; întotdeauna capacitatea presupune posibilitatea de a acționa în nume propriu, competența nu presupune o astfel de independență; atribuțiile ce formează conținutul categoriei de competență pot fi delegate sau repartizate altor organe sau persoane, capacitatea nu poate fi transcrisă altui subiect de drept.

Se mai spune că prin competență se înțelege „totalitatea atribuțiilor autorităților administrației publice, ale unor compartimente din structura acestora sau persoane și limitele exercitării lor, precizând că fiecare autoritate a administrației publice are o anumită competență determinată de sarcinile ce-i revin și scopul pentru care a fost înființată și prin norme juridice conform principiilor constituționale, să fie concret determinată și să fie exercitată potrivit dispozițiilor legale prin care a fost stabilită"[6] sau că aceasta reprezintă ansamblul activităților cu și fără semnificație juridică săvârșite de un subiect de drept în vederea realizării atribuțiilor sale. În sens juridic larg, ea reprezintă activități (actele și faptele) cu semnificație juridică, iar în sens juridic restrâns, reprezintă numai ansamblul actelor juridice prevăzute a fi emise, conform legii, de un organ în realizarea atribuțiilor[7].

În sfârșit, se definește competența organelor administrației publice ca fiind „ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi și obligații

---

[1] Romulus Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1959, p. 108.
[2] Idem, p. 115.
[3] Tudor Drăganu, *op. cit.,* 1959, p. 108.
[4] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ,* Tipografia Universității București, 1973, p. 66-67.
[5] Ilie Iovanș, *Drept administrativ,* Editura Servo Sat, Arad, 1977, p. 120-121.
[6] Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.,* 2004, p. 60.
[7] Ioan Santai, *op. cit.,* 2000, p. 52.

pentru a duce, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă „, iar „ideea de capacitate administrativă evocă ideea de persoană morală de drept public sau, pur și simplu, autoritate administrativă"[1].

Considerăm că aceasta este opinia care surprinde cel mai bine noțiunea de competență datorită, în special, constantelor identificate de autor, privind această noțiune.

Plecând de la această opinie și luând în considerare și alte repere doctrinare să ajuns la identificarea următoarelor constante definitorii ale competenței[2]:

- competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege;
- competența este o obligație legală (caracterul obligatoriu), în sensul că atribuțiile care formează conținutul său sunt drepturi și obligații legale, deosebindu-se de simplele drepturi și obligații subiective, iar exercitarea atribuțiilor nu este lăsată la latitudinea organelor administrației publice;
- competența unui organ concret al administrației publice este special determinată și ca poate fi: materială, teritorială și temporală[3];
- competența organelor administrative nu poate fi înțeleasă fără explicarea capacității lor juridice.

Din perspectiva obligației ca actul administrativ să fie emis de organul administrativ competent numai în limitele competenței sale, competența are caracter legal, are caracter obligatoriu și, de regulă, are caracter permanent[4], exercitându-se în mod continuu în sensul că autoritatea administrației publice competente emite actul ori de câte ori se ivesc condițiile prevăzute de lege. Ea poate fi materială (*rationae materiae*), teritorială (*rationae loci*), temporală (*rationae temporis*) și personală (*rationae personae*)[5].

În doctrina străină se remarcă o abordare complexă a problemei competenței autorității publice, în sensul găsirii unui echilibru între evitarea anulărilor unor acte administrative doar pentru satisfacerea iluzorie a petiționarilor și necesitatea satisfacerii exigențelor de formă și procedură care oferă garanții[6].

Argumentele sunt în favoarea unei interpretări mai puțin rigide a condiției de legalitate privind competența autorității, vizează posibilitatea salvării actului și exprimă voința de a evita anulări neașteptate doar pentru interesul justițiabilului. Astfel, s-a pus întrebarea, de ce să se anuleze un act dat de o autoritate necompetentă dacă cea competentă răspunde la fel?

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p. 276.

[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 374.

[3] „Rodica Narcisa Petrescu distinge și competența personală, apreciind că aceasta are două semnificații, prima privește sfera atribuțiilor unei persoane ce ocupă o funcție și, a doua, se referă la stabilirea competenței unei autorități în funcție de calitatea specială a unei persoane." în Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 374.

[4] Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.,* p. 298.

[5] În materia competenței personale se pune problema actelor administrative emise de funcționarii de fapt, respectiv de acei funcționari care nu sunt învestiți legal cu competența de emitere a respectivelor acte administrative.

[6] Fabian Raynaud et Pascal Fombeur, *Note, l'Actualite juridique. Droit administratif,* A.J.D.A., or. 7-8/1999, p. 571-572.

În literatura franceză[1] de specialitate, distincția este clară, dar în prezent se dezbate posibilitatea de a realiza „transferuri de competențe" între stat și colectivitățile locale în cadrul preconizatei reforme a administrației.

Referitor la această chestiune în primul rând se pune problema dacă în acest transfer există sau nu un prag care nu trebuie depășit, iar acest prag constă în transferul către colectivitățile teritoriale a competențelor considerate „regaliene" (ce țin de stat).

Cu privire la transferul de competență, la nivel european se pune din ce în ce mai des problema transferului de competență către instituțiile comunitare, ceea ce presupune un mecanism complex de participare a instituțiilor interne la procesul normativ european, iar unele țări reglementand deja minuțios aceste mecanisme le-au înscris în Constituțiile lor.

Constituția Uniunii Europene clarifică și competențele între țările membre și instituțiile europene. Astfel se consacră trei principii: „principiul atribuirii", "principiul subsidiarității" și „principiul proporționalității".

Potrivit primului principiu, Uniunea acționează în limitele competențelor conferite ei de statele membre, iar competențele care nu se atribuie acesteia aparțin statelor. Atunci când Constituția atribuie Uniunii o competență exclusivă[2] într-un domeniu determinat (acestea fiind politici comerciale comune, politici monetare pentru zona euro, uniune vamală și conservarea surselor biologice ale mării, în cadrul politicii comune de pescuit) numai Uniunea poate legifera și adopta acte juridice obligatorii.

De asemenea, Uniunea dispune de competență exclusivă pentru încheierea de acorduri internaționale atunci când această încheiere este prevăzută într-un act legislativ al Uniunii, fie pentru a permite acesteia să-și exercite competența la nivel intern, fie din cauză că aceasta afectează un act intern al Uniunii Europene.

Uniunea dispune și de competență comună cu statele, atunci când Constituția îi atribuie o competență care nu se referă la domeniile prevăzute expres doar în competența sa, referitoare la acțiuni de sprijinire, de coordonare și complementare a industriei, protecția și îmbunătățirea sănătății umane, educație formare profesională, tineret și sport, cultură, protecție civilă și actele obligatorii din punct de vedere juridic adoptate de Uniunea Europeană în temeiul dispozițiilor specifice acestor domenii din partea a III-a nu implică armonizarea dispozițiilor legale și de reglementare ale statelor membre.

Se prevăd și domeniile principale în care Constituția atribuie Uniunii competență partajată cu statele membre într-un anumit domeniu: piața între spațiul de libertate, securitate și justiție, agricultură și pescuit cu excepția conservării resurselor biologice ale mării; transport și rețele transeuropene; energie; politică socială etc.

În doctrină s-a arătat că se pot identifica câteva reguli, cum ar Constituția și dreptul adoptat de Instituțiile Uniunii în exercitarea competențelor „atribuite" au prioritate față de dreptul Statelor Membre; Statele Membre trebuie să adopte măsurile generale sau particulare adecvate pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce decurg din Constituția Uniunii sau care rezultă din actele Instituțiile Uniunii, în spațiul competenței particulare,

---

[1] Pontier Jean-Maria, *La notion de compe'tences regaliennes dans la problematique de la repartition des competences entre les colectivites publique,* Revue du droit public. Paris, Editions juridiques associees nr. 1/2003, p. 193-238.

[2] Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român, Tratat,* Editura Servo Sat, Arad, 2003, p. 97.

Statele Membre îşi exercită competenţa în măsura în care Uniunea însăşi nu şi-a exercitat-o sau ca a decis să cedeze exercitarea competenţei sale.

Potrivit „principiului subsidiarităţii, în domeniile care nu se încadrează „în competenţa sa exclusivă", Uniunea acţionează „numai dacă şi în măsura în care obiectivele acţiunii vizate nu pot fi suficient realizate de Statele Membre", dar, datorită dimensiunilor sau efectelor acţiunii vizate, se pot realiza mai bine la nivelul Uniunii.

Potrivit „principiului proporţionalităţii", conţinutul şi forma acţiunii Uniunii nu pot depăşi ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor Constituţiei[1].

Instituţiile Uniunii pot lua decizii şi în alte domenii pentru care Constituţia nu a prevăzut puterile de acţiune în baza aşa-zisei „Clauze de flexibilitate".

Având în vedere dispoziţiile Constituţiei Uniunii Europene constatăm importanţa modificărilor aduse Constituţiei României prin conţinutul art. 148 din Constituţia republicată intitulat „Integrarea în Uniunea Europeană". Aceasta întrucât conţinutul aderării presupune transferul unor atribute, cum ar fi pentru Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene, pentru Parlamentul European etc., cât şi exercitarea unor competenţe parţiale.

Tot în doctrina de specialitate au fost analizate condiţiile de formă pe care trebuie să le întrunească un act administrativ pentru a fi valid. Astfel, s-a spus că în cele mai multe cazuri, actele administrative îmbracă forma scrisă, care este apreciată ca o garanţie de legalitate. Actele administrative cu caracter normativ îmbracă numai forma scrisă, fiind obligatorie publicarea lor, iar cele cu caracter individual îmbracă şi forma orală, în condiţiile legii.

Forma scrisă a actelor administrative este necesară din mai multe motive, dintre care amintim cele mai importante:

- necesitatea cunoaşterii exacte şi complete a conţinutului actelor;
- existenţa unui mijloc de probă în caz de litigiu;
- verificarea legalităţi actului în vederea sancţionării celor vinovaţi de eventuale vicii de legalitate a actului sau a celor vinovaţi de nerespectarea actului legal emis;
- realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv[2].

Forma scrisă reprezintă o condiţie de valabilitate a actului, ea fiind impusă ad validitatem şi nu ad probationem.

De forma scrisă a actului administrativ se leagă şi alte elemente de concretizare exterioară a actului:

- limba de redactare a actului care, de regulă, faţă de dispoziţiile art. 13 din Constituţia revizuită este limba română[3]. Cu toate acestea, în conformitate cu dispoziţiile art. 120, al. 2 din legea fundamentală în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţa publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective;
- motivarea actului are menirea de a prezenta elementele de fapt şi de drept care legitimează intervenţia actului respectiv.

---

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ european,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

[2] R. Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 233.

[3] Constituţia României, revizuită, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

Potrivit art. 29 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, motivarea în cazul ordonanțelor și hotărârilor Guvernului se face prin note de fundamentare, iar cazul celorlalte acte normative prin referate[1]. Prin dispozițiile unor legi speciale se prevede obligativitatea motivării anumitor acte administrative.

Astfel, Codul de procedură fiscală dispune ca decizia prin care se soluționează contestațiile împotriva actelor administrative fiscale cuprind motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază actul administrativ jurisdicțional. De asemenea, prin dispozițiile din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public se dispune că refuzul comunicarii informațiilor solicitate se motivează[2]. Obligativitatea motivării tuturor actelor normative va constitui o regulă care va fi cuprinsă în viitorul Cod de procedură administrativă.

În doctrină s-a exprimat și opinia potrivit căreia forma scrisă a devenit un postulat, nu doar legal, dar chiar constituțional (art. 107 din Constituția din 1991 și art. 108 din Constituția republicată impunând publicarea hotărârilor și ordonanțelor Guvernului)[3].

Referitor la necesitatea de a redacta actele administrative, de regulă, într-o formă scrisă, având în vedere că acestea nu sunt, în principiu, consensuale, s-a exprimat și opinia potrivit căreia „acest lucru este explicabil prin caracterul lor de acte autentice, acte emise în numele și cu autoritatea statului, în realizarea puterii publice"[4].

În ceea ce privește actele administrative normative, legislația românească oferă câteva instrumente de tehnică legislativă valoroase. După cum am mai spus, actele administrative cu caracter normativ îmbracă numai forma scrisă, întrucât legea prevede obligativitatea publicării lor, această regulă fiind și constituționalizată, astfel cum s-a arătat. Astfel, atât prin Legea nr. 24/2000, modificată și completată se prevăd regulile de redactare ale actelor normative, printre care și actele administrative cu caracter normativ.

Prin Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică avându-se în vedere scopul acestei legi formulată în art. 1, al. 2:

a) să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative;

b) să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative;

c) să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice; s-a consacrat posibilitatea consultării proiectelor de acte normative de către cetățeni, acestea fiind afișate la sediul autorității, pe site-ul propriu sau în alte modalități sub forma scrisă.

În general, obligativitatea formulării în scris a actelor administrative individuale este prevăzută de actele normative în baza cărora sunt emise.

Ori de câte ori legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta este considerată de autorii de drept administrativ, o condiție de „valabilitate"[5], de „validitate„[6] sau de

---

[1] Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2000.

[2] Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[3] A se vedea Rozalia-Ana Lazăr, *op. cit.*, pg. 119 și urm.

[4] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția a III-a, Editura All Beck, 2002, p. 51.

[5] Rodica Narcisa Petrescu - Drept administrativ, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 264.

[6] Liviu Giurgiu, Aurel Segărceanu, Cristian Giusepe Zaharie, *Drept administrativ*, Editura Sylvi,

„legalitate"[1] , important fiind însă a se recunoaște avantajele formei scrise, atât pentru executarea, cât și pentru controlul actului administrativ.

Există și situații în care legea nu prevede obligativitatea formei scrise.

În acest sens, cu titlu de exemplu reținem, că prin art. 7, al. 1 din O.G. nr. 2/2001 se prevede că avertismentul ca sancțiune contravențională principală constă în atenționarea „verbală" sau „scrisă" a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale.

În majoritatea cazurilor, însă, actele administrative individuale îmbracă forma scrisă, având în vedere obligativitatea comunicării lor, în principal, prin modalități care presupun o asemenea formă.

De asemenea, actele organelor colegiale ale administrației publice vor trebui întotdeauna să îmbrace forma scrisă, chiar și atunci când aceste acte au caracter individual „dat fiind că numai așa se poate distinge hotărârea adoptată de opiniile diverse exprimate în ședință"[2].

În prezent, multiplicarea și diversificarea modalităților de comunicare reclamă o nouă abordare, atât din perspectiva necesității comunicării actului, cât și din cea a mijloacelor de comunicare fără a contrazice avantajele formei scrise, chiar și pentru actul individual care ar trebui și el să fie emis în formă scrisă.

Este incontestabil că mijloacele de transmitere a informației care erau limitate până nu demult la telefon, au fost înlocuite cu altele mai performante care permit transmiterea rapidă și în scris a ordinelor autorității publice (fax, e-mail, video-conferință, internet)[3], iar hârtia, ca suport tradițional al formei scrise, atâta actelor administrative normative, cât și a celor individuale începe să fie înlocuită de cel electronic (riscul fragilității acestuia din punct de vedere al securității sale fiind considerat minor în raport cu avantajele lui)[4].

Subsecțiunea 3
Legalitate și oportunitate

Pornind de la realitatea că statului de drept îi este caracteristic principiul legalității, a fost normală preocuparea legiuitorului constituant român să reglementeze expres acest principiu.

Profesorul Paul Negulescu arăta că statul de drept este statul guvernat de lege, „unde nimic nu e născut la întâmplare, la arbitrar: legea e un factor de forță, de mișcare, de transformare socială. În statul modern nimeni nu mai este în afara sau deasupra legilor"[5].

București, 2002, p. 177.

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, ediția a III-a, Editura All Beck, 2002, p. 50.

[2] Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.,* p. 299.

[3] A se vedea Legea nr. 676/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1. nr. 800 din 14 decembrie 2001 care prevede publicare și pe site-ul ANRC și Legea nr. 52/2003 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 3 februarie 2003 care prevede publicarea pe site-ul propriu.

[4] Sorin Popescu, Victoria Tândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative,* Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 232-235.

[5] Paul Negulescu, *Drept administrativ român,* București, 1903-1904, Tipografia Gutenberg, Joseph Gobl, p. 2.

Ordinea de drept este asigurată de obligativitatea legii, legalitea fiind de esența cerințelor statului de drept.

Pentru ca drepturile și obligațiile de drept public să capete formă concretă este necesară manifestarea de voință din partea autorităților administrative, acestea oscilând de la limita minimă a competenței când legea prescrie în totalitate conduita administrativă, până la limita maximă a puterii discreționare, când legea lasă libertatea de alegere între mai multe soluții de urmat[1].

Principalele mecanisme juridice de înfăptuire a statului de drept sunt: controlul constituționalității legilor, controlul jurisdicționalizat, al egalității actelor administrative și organizarea unei justiții independente.[2]

Personajul cheie al statului de drept este judecătorul. El este chemat să decidă dacă autoritatea a acționat pe baza unui statut juridic și în limitele competenței recunoscute prin lege, precum și dacă persoanele fizice și morale și-au întemeiat acțiunea lor pe drepturi subiective sau interese legitim protejate.[3]

În general, în doctrină se apreciază că, cu cât formele de control ale exercițiului puterii publice sunt mai bine gândite și puse la punct, cu atât riscul ca administrația să acționeze cu exces de putere devine mai redus.[4]

O temă de actualitate, în ceea ce privește emiterea actelor administrative, o reprezintă relația dintre legalitate și oportunitate.

Teoria legalitate-oportunitate în dreptul administrativ are două accepțiuni, corespunzând celor două mari tendințe în doctrina dreptului administrativ din România.

Într-o primă concepție, noțiunea de legalitate se referă la conformitatea actului administrativ cu dispozițiile actelor juridice cu forță juridică superioară, în sens generic „cu legea". Dimpotrivă, oportunitatea vizează conformitatea actului administrativ cu necesitățile în continuă transformare ale societății. Suntem în prezența unui drept de apreciere al autorității publice, spre exemplu, atunci când se pune problema emiterii unei autorizații sau când în urma unui concurs nu se poate declara un câștigător pe baza criteriilor prestabilite.

Într-o altă opinie[5], oportunitatea vizează conformitatea actului administrativ cu scopul legii, care, dacă nu este expres prevăzut, se poate deduce prin interpretare.

În concepția opusă, legalitatea este concepută ca o sumă a tuturor condițiilor de validitate a unui act administrativ, oportunitatea fiind din această perspectivă un element al legalității[6].

Susținătorii acestei din urmă concepții, consideră că, o dată cu legalitatea actului, instanța verifică și oportunitatea sau, mai corect, inoportunitatea acestuia.

Sintetizând dintr-o perspectivă integratoare cele două concepte, am afirma că ele se deosebesc prin faptul că în prima, la care ne raliem, oportunitatea poate fi controlată de

---

[1] Nedelcu Iulian, Alina Nicu, *Legalitate și putere în administrațiile publice europene,* Revista de științe juridice nr. 3-4/2005, p. 133.

[2] Tudor Drăgan, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar.* Vol. I, Editura Lumina Lex, 1977, p. 291.

[3] Ioan Deleanu, *Statul de drept,* revista Dreptul, nr. 7/1993, p. 8.

[4] Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, 1999, p. 18.

[5] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2001, p. 277.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II Ed. All Beck, București, 2002, p. 49.

instanţele de contencios administrativ numai atunci când devine un aspect al legalităţii prin intermediul unei dispoziţii legale exprese sau implicite, pe când în cea de-a doua, oportunitatea poate fi controlată şi în lipsa unei dispoziţii legale exprese sau implicite, deoarece este oricum un aspect al legalităţii.

Părerea unanimă în privinţa controlului jurisdicţional asupra puterii discreţionare a administraţiei, coordonată fundamental a acestui tip de control vizează, în esenţă, doar legalitatea, nu şi oportunitatea actului administrativ.[1]

Când însă, prin lege, oportunitatea emiterii unui act administrativ devine un aspect de legalitate, instanţele judecătoreşti sunt îndrituite să administreze orice fel de probe pentru a determina care este soluţia oportună care trebuie adoptată.

Este adevărat că, în acest fel instanţa de judecată se substituie administraţiei publice în aprecierea oportunităţii, însă este o înfrângere a principiului separaţiei puterilor în stat realizată cu caracter excepţional, prin dispoziţii exprese ale legii.

Legalitatea este elemental central al regimului juridic al actelor administrative. Prin regim juridic înţelegem un ansamblu de reguli, de fond şi de formă, care dau particularitate actelor administrative în circuitul juridic, şi anume, reguli (condiţii) de valabilitate actului administrativ şi care guvernează efectele pe care actul le produce.

Într-o formulare generic, prin legalitatea actelor administrative înţelegem conformarea acestora cu legile adoptate de Parlament, precum şi cu actele normative care au forţa juridică superioară.

Relaţia legalitate-oportunitate a constituit o preocupare importantă în doctrina românească, mai ales în perioada interbelică.

Şcoala interbelică trata problema „puterii discreţionare", adică a actelor administrative de autoritate discreţionare, ca o problemă firească a „puterii executive", activitatea de guvernare şi activitatea administrativă. Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925 (art. 2) face distincţie între actele de guvernământ şi actele administrative de autoritate discreţionare, deşi ambele categorii erau evocate prin expresia „puterii discreţionare a executivului" sau a „puterii de apreciere a executivului".

În esenţă, atunci când se analiza puterea discreţionară se făcea distincţie între „chestiunile de oportunitate" şi „chestiunile de legalitate". În cazul activităţii administrative „Executivul" avea puterea discreţionară de a exprima oportunitatea, dar nu şi legalitatea actelor sale, pe când în cazul actelor de guvernământ „puterea executivă" avea căderea de a aprecia nu numai chestiunile de oportunitate, dar şi chestiuni de legalitate.

În doctrina franceză se vorbeşte despre un drept de apreciere al administraţiei publice pentru a evoca acţiunea administraţiei într-un cadru îngăduit de lege, pe când noţiunea de oportunitate este folosită pentru a evoca o acţiune de fapt a administraţiei publice, în situaţii excepţionale, acţiune necesară, dar contrară legii. Putem observa că în doctrina franceză, cât şi în doctrina germană, raportul dintre legalitate şi oportunitate, respectiv puterea discreţionară este privită şi prin prisma practicii judecătoreşti, ajungându-se până acolo încât să se formuleze anumite soluţii teoretice prin raportare la dreptul existent şi soluţii teoretice raportate la dreptul creat de judecător.

---

[1] C.C.Manda, *Controlul administrativ în spaţiul juridic european*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 70.

Ca o idee generală, scopul administrației publice, și anume realizarea interesului public, este totdeauna un element de legalitate, în timp ce mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte ce țin de oportunitate.

Administrația nu are dreptul de a comite, în numele puterii discreționare, erori manifeste și nici de a face lucruri absurde, iar dacă aceasta se întâmplă, atunci există motive ce îndreptățesc un recurs pentru exces de putere.

Doctrina germană, tradițional, prin putere discreționară evocă o anumită marjă de libertate a administrației publice în deciziile și acțiunile sale, adică posibilitatea de a alege între mai multe atitudini posibile (a face A, a face B sau a nu face nimic).

Pentru fundamentarea puterii discreționare în Germania, de-a lungul anilor s-au formulat mai multe teze, între care și teoria după care fundamentul puterii discreționare s-ar afla în existența noțiunilor juridice nedeterminate: bine public, utilitate publică, ordine publică etc. Tradiția puterii discreționare a administrației germane s-a continuat și după 1945, tribunalele administrative continuând să respecte această tradiție.

Litera și spiritul Constituției noastre, necesitatea penetrării instituțiilor europene democratice și în practica instanțelor de contencios administrative din țara noastră ne îndreptățesc să susținem că, indiferent cum privim oportunitatea în raport cu legalitatea, judecătorul de contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public, așa cum rezultă aceasta din legea pe care se întemeiază actul administrativ.

Astfel rezultă faptul că există anumite condiții-tip de legalitate după cum urmează:

- actul administrativ să fie emis în baza și în executarea legii;
- actul administrativ să fie emis pe baza tuturor actelor organelor de stat care sunt superioare organului administrativ emitent;
- actul administrativ să fie emis de organul administrativ numai în limitele competenței sale;
- actul administrativ să fie conform scopului legii ca și al celorlalte acte normative ale organelor superioare organului administrativ emitent;
- actul administrativ să respecte cerințele legale referitoare la forma sa;
- actul administrativ să fie oportun.

În lucrarea sa, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației din 1977, domnul profesor Ilie Iovănaș considera următoarele criterii pentru aprecierea legalității actelor administrative:

- momentul în care este adoptat un act normativ;
- locul și condițiile concrete în care urmează să se aplice actul administrativ;
- mijloacele materiale și spirituale pe care le angajează decizia administrativă, precum și al duratei în timp pe care o reclamă aplicarea ei;
- conformitatea actului administrativ cu scopul legii.

În lumina acestor considerații, se identifică, pe de o parte, condiții generale de legalitate, iar pe de altă parte, condiții specifice de legalitate, pe considerente de oportunitate.

Condiții generale de legalitate:

a) actul administrativ să fie emis în conformitate cu litera și spiritul Constituției;

b) actul administrativ să fie emis în litera și spiritul ordonanțelor;

c) actul administrativ să fie emis pe baza tuturor actelor organelor administrației publice care sunt superioare organului administrativ emitent;

d) actul administrativ să fie emis de organul administrativ numai în limitele competenței sale;

e) actul administrativ să fie emis în forma și cu procedura prevăzută de lege.

Cât privește sfera condițiilor de legalitate pe considerente de oportunitate, scopul legii (*ratio legis*) este limita legală a dreptului de apreciere (a oportunității), limita la care se raportează judecătorul de contencios administrativ, adică excesul de putere.

Neîndeplinirea uneia din condițiile de legalitate atrage aplicarea sancțiunilor specifice dreptului administrativ.

Pentru aprecierea caracterului oportun (actual) al actelor administrative trebuie să avem în vedere următoarele aspecte:

a) Noțiunea oportunității

Dreptul își atinge scopul și devine eficient numai în măsura în care dispozițiile sale sunt respectate în baza principiului legalității. Actele administrative au un caracter legal, dar, pentru a fi pe deplin eficiente ele trebuie adaptate condițiilor concrete, astfel încât ele să devină și oportune sau actuale. Problema oportunității se pune cu privire la actele administrative nejurisdicționale, ca de altfel în cazul tuturor actelor de putere de acest gen, cu excepția legii, despre care se consideră că este întotdeauna oportună atâta timp cât se află în vigoare.

Dacă în ceea ce privește legalitatea actelor administrative, aprecierea acestei calități se face prin raportarea actului în cauză la actul juridic având o forță superioară, inclusiv legea, în ceea ce privește aprecierea caracterului oportun, un asemenea criteriu precis de referință lipsește. Astfel, un act juridic superior poate fi legal și oportun, iar un act inferior, deși emis în baza și cu respectarea unui act superior, poate fi neoportun sau neactual.

Noțiunea de oportunitate este considerată ca fiind acea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia numită și actualitate. Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative, exprimă concordanța dintre drept cu necesitățile în continuă transformare ale societății. În mod contrar, este inoportun acel act care, deși legal, prin conținutul prevederilor sale contravine unor situații concrete și nu corespunde realității în care și pentru care se aplică. Un asemenea act este întodeauna neactual deși este legal. Problema oportunității actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere al organelor administrației de stat, care reprezintă o facultate recunoscută de lege acestor subiecte de drept în alegerea soluțiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

b) Cauzele care generează oportunitatea

Realitatea înconjurătoare, în care dreptul edictat trebuie să fie aplicat, se află într-o continuă schimbare de care trebuie să țină seama atât legiuitorul, prin reglementările sale, cât mai ales organele administrative chemate să aplice legea la condițiile concrete mereu evoluate. Pornind de la ideea ca actele administrative sunt acte de realizare a legii, înseamnă că ele trebuie să fie, în primul rând, în deplină concordanță cu actul normativ suprem, cât și cu realitatea în aplică. În general, cu cât un act normativ se găsește pe o treaptă mai înaltă în ierarhia sistemului izvoarelor de drept, cu atât dispozițiile sale sunt mai generale, ceea ce face necesară și elaborarea ulterioară a unor acte de reglementare în vederea asigurării aplicării unitare. În cadrul reglementării de detaliu și cu ocazia emiterii

actelor de executare există posibilitatea ca acestea să devină inactuale prin neconcordanța dintre prevederile legale cu modul concret de aplicare.

Legea poate acorda un drept de apreciere pe considerente de oportunitate pentru cazurile cele mai diferite:

- considerente de loc,
- considerente de timp,
- considerente de situație,
- considerente de persoane,
- considerente de scop,

c) Sfera de acțiune a oportunității

Raportând problema oportunității la etapele procesului constatăm următoarele:

- în etapa pregătitoare emiterii actului, dacă legea prevede considerente de oportunitate în aplicarea ei, se va analiza dacă acestea mai subzistă, știut fiind că actele normative sunt frecvent supuse și expuse neoportunității;

- în faza de adoptare se va examina din nou dacă pentru acel moment s-au mai păstrat considerente de oportunitate avute în vedere în etapa de pregătire și care justifică măsura, altfel actul este inoportun *ab initio*;

- în etapa executării se vor avea în vedere atât considerentele de oportunitate ale actului normativ de referință, cât și existența condițiilor în care are loc executarea actului;

- în etapa controlului oportunitatea măsurii adoptate și executate se va aprecia de către organul de control prin raportarea actualității măsurii verificate față de data ori condițiile realizării ei și nu față de data sau condițiile efectuării verificării.

d) Modul de rezolvare a situațiilor de oportunitate

Posibilitatea de acțiune a organelor administrative pe considerente de oportunitate este limitată strict de lege.

Dreptul de a acționa pe considerente de oportunitate este consacrat prin acte normative nefiind acordat în mod aprioric și nelimitat organelor administrative:

- în unele cazuri ipoteza normei juridice poate fi relativ determinată, permițând o libertate de apreciere a organului de stat în aplicarea normelor;

- în alte cazuri, dispoziția normei fiind relativ determinată permite organului posibilitatea de alegere între mai multe soluții;

- sancțiunea normei juridice poate permite alegerea între mai multe sancțiuni alternative (avertisment sau amendă contravențională) sau privitor la cuantumul sancțiunii amenzii (între limita legală și maximă).

Normele ce reglementează dreptul de apreciere au un caracter permisiv întrucât organul poate opta în luarea măsurii celei mai corespunzătoare și doar obligația alegerii măsurii celei mai adecvate este imperativă (iar încalcarea acestei cerințe permite organelor superioare desființarea actelor organelor inferioare tocmai pe considerente de neoportunitate).

Dreptul de apreciere operează în limitele competenței organului, care nu poate fi depășită pe considerente de oportunitate.

Dreptul de apreciere nu poate duce la încălcarea drepturilor subiective ale persoanelor cărora le este destinat actul.

Exercitarea dreptului de apreciere se face cu respectarea principiului legalității nefiind valabil un act oportun, dar ilegal.

Toate actele administrative sunt supuse controlului de legalitate și controlului de oportunitate din partea organelor administrației de stat ierarhic superioare.

În concluzie, oportunitatea se poate defini ca un element strâns legat de dreptul de apreciere al organelor administrative, în cursul organizării și executării legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor și atribuțiilor lor legale în termen optim, cu cheltuieli minime și în conformitate cu mijloacele care corespund cel mai bine scopului legii.

În activitatea autorităților administrației publice aplicarea principiului legalității nu semnifică încorsetarea totală și anularea oricărei posibilități de a decide în legătură cu modalitățile concrete în care legea trebuie aplicată. Acțiunea administrației se bucură de o oarecare marjă de libertate, de o așa-zisă putere discreționară care permite administrației să se adapteze condițiilor concrete, așadar, să poată aprecia oportunitatea acțiunilor și actelor sale.

Încă din perioada interbelică s-a formulat teza potrivit căreia „în afară de cazurile când legea este imperativă, când ea comandă categoric, în toate celelalte cazuri, ea lasă la suverana alegere a autorității administrative de a face sau de a nu face actul pentru care a fost autorizată prin legea despre care vorbim. I se lasă, cu alte cuvinte, acestei autorități cea mai largă putere de apreciere asupra oportunității actului și într-un caz și în altul, situațiunea rămâne tot legală”[1]. În acest fel se face distincția între actele de guvernământ și actele administrative de autoritate discreționare. Astfel, s-a arătat că „libertatea de apreciațiune asupra oportunității măsurilor de luat” este în puterea administrației care, „în activitatea sa este supusă ordinii legale”[2]. În acest fel s-a făcut distincție între chestiunile de oportunitate și cele de legalitate.

În literatura de specialitate[3], analizând relația legalitate-oportunitate, se observă că principiul legalității nu poate fi perceput ca absolut decât la nivel de principii, de esență, căci la nivelul aplicării sale se impune în mod necesar o abordare caracterizată în primul rând pe flexibilitate.

De asemenea, se observă faptul că a ne limita la enunțarea principiului legalității doar în sensul că el evocă supunerea strictă a administrației legii, respectiv „blocului normativ” ierarhizat conform Constituției și în raport cu forța juridică a normelor ce-l compun, ar constitui nu numai o abordare care prin primitivismul său s-ar caracteriza prin limite rigide, dar nu ar putea exprima caracteristica reală, flexibilă a activității administrative care se manifestă într-o marjă de libertate și care a impus distincția între competența legală și puterea discreționară, care derivă din relația legalitate-oportunitate.

În anul 1910, prof. Anibal Teodorescu a formulat teza potrivit căreia „în afară de cazurile când legea este imperativă, când ea comandă categoric, în toate celelalte cazuri, ea lasă la suverana alegere a autorităților administrative de a face sau de nu a face actul, pentru care a fost autorizată prin legea de care vorbim. I se lasă, cu alte cuvinte, acestei autorități cea mai largă putere de apreciere asupra oportunității actului și într-un caz și în altul, situațiunea rămâne tot legală”[4].

---

[1] Anibal Teodorescu, *A nouă concepțiune a actelor de guvernământ. Teoria legalității,* în Revista Critica (de Drept, Legislație și Jurisprudență), Tipografia Anuarul General, 1910, p. 406.

[2] Paul Negulescu, *Puterea de apreciere a executivului în înfaptuirea actelor de putere publică,* Pandectele săptămânale, 1934, p. 22.

[3] Rozalia Ana-Lazăr, *Legalitatea actului administrativ,* Editura All Beck, București, 2004, p. 162.

[4] A. Teodorescu, *O nouă concepțiune a Actelor de Guvernământ. Teoria legalității,* în Critica, Tipografia Anuarului General, 1910, p. 46.

Prof. Paul Negulescu arăta că „libertatea de apreciațiune asupra oportunității măsurilor de luat" este în puterea administrației „care, în activitatea sa este supusă ordinii legale"[1]. Același autor susținea că este discreționară numai libertatea de decizie a administrației, care poate să facă sau să nu facă actul, instanța judecătorească fiind competentă să examineze dacă condițiile și formalitățile cerute de lege sunt îndeplinite, dacă faptele constatate de administrație sunt exacte sau bine apreciate.

Așa cum am prezentat în cadrul problemei referitoare la aplicarea principiului legalității în activitatea administrației publice, în prezent, raportul dintre legalitatea și oportunitatea actului administrativ a devenit o problemă controversată în doctrina românească, conturându-se cele două curente de gândire distincte, respectiv cel al Școlii de la Cluj și cel al Școlii de la București.

În doctrina străină, problemele legate de raportul între legalitate și oportunitate sunt arătate prin prisma necesității respectării separației puterilor în stat, dar și al echilibrului, al balansului acestora în cadrul democrației constituționale, ceea ce a contribuit la varietatea teoriilor despre libertatea de acțiune a administrației.

Ne limităm a sublinia deosebita valoare a studiilor comparatiste realizate de Jurgen Schwarze, care arăta că: „O caracteristică esențială a statului guvernat de lege este principiul legalității administrației, dar ceea ce pare o supunere absolută a administrației față de dominația legii nu poate fi realizată. Dacă adaptabilitatea și flexibilitatea executivului trebuie asigurate, atunci concesia clară a libertății în luarea de decizii în favoarea administrației devine o necesitate legislativă"[2], concluzionând că, deși în ultimul timp asistăm la extinderea restricției legale asupra administrației, totuși, fiecare sistem legal permite executivului un anumit spațiu de mișcare pentru luarea de decizie, indiferent că poartă numele de libertate de apreciere (Franța), de putere discreționară (Germania), de libertate de a decide (Anglia)[3].

În Franța, conceptul de putere discreționară exprimă libertatea de decizie și de acțiune a administrației în cadrul îngăduit de lege, Administrația are, deci, puterea de a determina oportunitatea unei anumite direcții de acțiune[4].

În Germania[5], o trăsătură dominantă a dreptului administrativ este tocmai frecvența cu care tema libertății de decizie este adusă în discuție.

Este explicabilă această tendință întrucât, pe de o parte, în perioada postbelică s-a dorit construirea unui stat constituțional a cărui conducere să fie cât mai strict supusă legii, ceea ce a condus la ideea că puterea discreționară a Administrației este mai ales un fel de corp străin în structura statului de drept, o instituție necesară totuși pentru garantarea flexibilității administrației[6].

În Marea Britanie, unde operează principiul „ultra vires", abuzul Administrației este considerat o ilegalitate supusă controlului instanțelor judecătorești și se examinează, atât în raport cu „The Common Law - Background", jurisprudența, cu reglementările

---

[1] P. Negulescu, *Puterea de apreciere a executivului în înfăptuirea actelor de putere publică*, în Pandectele Săptămânale, 1934, p. 22.

[2] J. Schwarze, *Drept administrativ european*, Oficiul pentru publicațiile Uniunii Europene, Sweet and Maxwel,1992, p. 223.

[3] Jurgen Schwarze, *op. cit.*, p. 274 și urm.

[4] G. Vedel et P. Devolve, *Droit administratif*, 7eme, Editura Paris, 1990, p. 426.

[5] J. Schwacze, *op. cit.*, p. 283 – 294.

[6] Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Editura Lumina Lex, 2003, p. 241.

secundare şi cu „Legal Statul of Rights", şi cu „scopul impropriu", aplicându-se principiile rezonabilităţii, şi al controlului şi asigurându-se un echilibru între interesul public şi particular[1]. În sfârşit, în dreptul comunitar, noţiunea de eroare manifestă de apreciere este acceptată, deşi unii teoreticieni consideră că noţiunea nu este atât de bine determinată ca aceea de, „rezonabilitate", care limitează controlul tribunalelor britanice asupra actelor administrative discreţionare, fără însă a exclude acest control[2].

Subsecţiunea 5
Actele administrative atipice

5.1. Tăcerea administraţiei

Tăcerea administratiei şi refuzul nejustificat

Actele normative din ultima perioadă confirmă teza potrivit căreia, tăcerea administraţiei semnifică o autorizare tacită[3]. În doctrină a fost exprimată şi opinia potrivit căreia, refuzul de a soluţiona, adică refuzul nejustificat, respectiv tăcerea administraţiei ar avea semnificaţia doar de „fapte asimilate actelor administrative"[4].

Conform Legii a contenciosului administrativ nr. 554/2004, noţiunea de act administrativ este extinsă faţă de sensul obişnuit, legea introducând în sfera acestei noţiuni, alături de manifestarea unilaterală expresă de voinţă (actul administrativ tipic) şi tăcerea administraţiei, respectiv refuzul nejustificat (acte administrative atipice).

De asemenea, noţiunea de refuz nejustificat a fost conectată la cea de abuz de putere[5]. De remarcat faptul că nu orice refuz de a rezolva o cerere potrivit dorinţei petiţionarului poate fi calificat refuz nejustificat, ci numai atunci când acest refuz constituie un abuz, semnificând, de fapt, excesul de putere al administraţiei în raport cu persoana care solicită satisfacerea unui interes legitim. Mai mult, pentru a fi în prezenţa unui exces de putere, care să legitimeze refuzul nejustificat drept act administrativ abuziv trebuie să existe o comunicare expresă a acestui refuz din partea autorităţii administrative căreia i-a fost adresată cererea, aşadar, o dovadă a depăşirii limitelor dreptului de apreciere (discreţionar) conferit prin competenţele autorităţii respective.

În aplicarea dispoziţiilor vechii legi a contenciosului administrativ, respectiv Legea nr. 29/1990, Secţia de contencios administrativ de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a respins în mod corect recursul introdus de Casa de Pensii a Municipiului Bucureşti prin Decizia nr. 33 din 13 ianuarie 2004[6].

---

[1] Paul Craig, *Administrative Law, fourth edition,* Sweet & Maxwell, London, 1991.

[2] Alberto Gil Ibanez, *The Administrative Supervision & Enforcement of EC Law,* Powers, Procedures and Limits, Hart Publishing, Oxford, Portland, 1999, p. 211-250.

[3] Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 27/2003 aprobată cu modificări prin Legea nr. 486/2003.

[4] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967,* Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970.

[5] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneza şi explicaţii,* Editura Roata, Bucureşti, 2004, p. 283 şi urm.

[6] Reclamantul P.C.S.N. a chemat în judecată Casa de Pensii a Municipiului Bucureşti, solicitând a se constata refuzul nejustificat al pârâtei de a primi şi rezolva cererea sa prin care a solicitat acordarea drepturilor prevăzute de Legea nr. 309/2002.

Aceste abordări sunt de actualitate și în privința dispozițiilor Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrative, care prevede că: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoasterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public".

5.2. Actele administrative jurisdicționale

Actele administrative cu caracter jurisdicțional.

În doctrina juridică, actele administrative cu caracter jurisdicțional au fost caracterizate ca fiind actele emise de organele de jurisdicție ce funcționează în cadrul

---

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că în perioada 20.07.1956 - 04.07.1958 a efectuat stagiul militar în detașamente de muncă din cadrul D.G.S.M., în condiții deosebit de grele, situația sa încadrându-se în condițiile prevăzute de Legea nr. 309/2002. Totodată, reclamantul a arătat că deși s-a adresat Comisiei de acordare a drepturilor solicitate, comisie din cadrul Casei de Pensii a Municipiului București, aceasta nu s-a pronunțat asupra cererii sale în termen legal, printr-o hotărâre motivată.

Curtea de Apel București, secția contencios administrativ, a admis acțiunea reclamantului și constatând refuzul nejustificat al pârâtei de a rezolva cererea reclamantului a obligat pârâta să emită un act administrativ prin care să soluționeze cererea privind acordarea drepturilor prevăzute de Legea nr. 309/2002. S-a reținut, în esență, că pârâta, în pofida dispozițiilor legale, a refuzat să înregistreze și să rezolve cererea, motiv pentru care sunt aplicabile dispozițiile art. 1 din Legea nr. 29/1990.

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs pârâta, Casa de Pensii a Municipiului București, invocând dispozițiile art. 3041 C.proc.civ. și cele ale Legii nr. 309/2002.

Recurenta-pârâtă, prin motivele de recurs formulate în cauză, reiterează argumentele arătate în întâmpinarea formulată la instanța de fond, în sensul că, verificându-se actele depuse la dosar de către intimatul reclamant, nu se confirmă cele solicitate de acesta, întrucât unitatea militară în cadrul căreia acesta și-a efectuat stagiul militar nu este nominalizată în cadrul D.G.S.M., astfel încât, în mod corect, s-a refuzat soluționarea cererii de acordare a drepturilor prevăzute de Legea nr. 309/2002.

Recursul nu este fondat.

Conform dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 29/1990, orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități publice de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Conform art. 11 din Legea nr. 29/1990, instanța soluționând cauza, poate, printre altele, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (4) din Legea nr. 309/2002, comisia care funcționează în cadrul caselor teritoriale de pensii și a municipiului București pentru aplicarea O.G. nr. 105/1999 aprobată și modificată prin Legea nr. 189/2000, cu modificările ulterioare „este obligată să se pronunțe asupra cererii în termen de cel mult 30 de zile de la sesizare, printr-o hotărâre motivată".

În cauză, din probele administrate, rezultă cu certitudine, pe de o parte, că intimatul-reclamant a adresat cererea în condițiile prevăzute de lege și, pe de altă parte, că autoritatea pârâtă nu a soluționat-o, situație recunoscută chiar în întâmpinare, refuzul fiind motivat de neîndeplinirea de către solicitant a condițiilor de acordare a drepturilor prevăzute de Legea nr. 309/2002.

Această atitudine a recurentei-pârâte, astfel cum corect a reținut instanța de fond, reprezintă un refuz nejustificat de soluționare a cererii în sensul dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 29/1990.

Prin urmare, constatându-se că motivele de recurs sunt nefondate, iar sentința atacată este legală și temeinică, corect și amplu motivată, recursul declarat în cauză a fost respins ca nefondat.

organelor administraţiei publice competente să soluţioneze anumite conflicte juridice apărute între organele administraţiei publice şi particulari[1]. Aceste acte juridice, după organul de la care emană sunt acte administrative, iar după aspectele pe care le produc, sunt acte jurisdicţionale. Într-o altă definire, acestea sunt emise de o autoritate administrativ-jurisdicţională sau de o structură cu atribuţii jurisdicţionale din cadrul administraţiei publice[2].

Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ defineşte actul administrativ-jurisdicţional ca fiind actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuţii jurisdicţionale în soluţionarea unui conflict, după o procedură de contradictorialitate şi cu asigurarea dreptului la apărare. Actul administrativ-jurisdicţional se caracterizează prin următoarele trăsături: este un act administrativ aparent tipic din punct de vedere al organului de la care emană, în sensul că autoritatea publică care îl emite este învestită prin lege cu soluţionarea unor litigii; de asemenea, este un act administrativ cu caracter individual, dar este atipic fiind exceptat de la principiul revocabilităţii actelor administrative, procedura de soluţionare a litigiului fiind similară celei judiciare (contradictorialitate, asigurarea dreptului la apărare etc.), iar prin el se soluţionează un litigiu cu forţă de adevăr legal şi capătă autoritate de lucru judecat dacă nu este atacat în justiţie. De asemenea, actul este obligatoriu motivat[3].

Legea contenciosului administrativ consfinţeşte schimbarea concepţiilor cu privire la rolul şi locul jurisdicţiilor administrative şi a actelor administrative jurisdicţionale în sistemul de drept, consacrate în Constituţia României revizuită în 2003, care în art. 21 al. 4, stabileşte că „Jurisdicţiile administrative sunt facultative şi gratuite".

Actele administrative cu caracter jurisdicţional sunt actele emise de organele de jurisdicţie ce funcţionează în cadrul organelor administraţiei publice, competente conform legii, să soluţioneze anumite conflicte juridice apărute între organele administraţiei publice şi particulari. Aceste acte juridice, după organul care le emite, sunt acte administrative, iar după efectele pe care le produc, sunt acte de jurisdicţie.

În literatura juridică s-au subliniat diferenţele care există între actele administrative propriu-zise[4] şi actele administrative cu caracter jurisdicţional, prin efectuarea unei comparaţii, între acestea identificându-se[5]:

a) următoarele asemănări:

1) ambele emană de la instituţii publice administrative, acestea putând face parte din sistemul administraţiei publice sau fiind instituţii autonome;

2) în timp ce actul administrativ de autoritate este rezultatul deliberării autorităţii din cadrul instituţiei publice - fie ea de tip colegial sau de tip unipersonal - actul administrativ cu caracter jurisdicţional este rezultatul deliberării organului cu activitate jurisdicţională - organ unipersonal sau colegial sesizat cu soluţionarea unui conflict juridic potrivit dispoziţiilor legale;

b) următoarele deosebiri:

---

[1] V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, Editura Naţional, Bucureşti, 2003, p. 88.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediţia a III-a, Editura All Beck, Bucureşti, p. 612.

[3] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 304.

[4] Anibal Teodorescu în lucrarea *Tratat de drept administrativ* (Bucureşti, 1934, p. 376) clasifică actele adoptate sau emise de organele administraţiei publice în: a) acte administrative propriu-zise; b) acte administrative cu caracter jurisdicţional şi c) acte administrative pregătitoare.

[5] A se vedea: Valentin Prisăcaru, *Actele şi faptele de drept administrativ*, (*op. cit.*), p. 269-270.

1) în timp ce actele administrative de autoritate sunt fie normative, fie individuale, actele administrative cu caracter jurisdicțional au numai forma de act individual, fiind emise în cazuri concrete, determinate, cu caracter individual - speța de soluționat;

2) actele administrative de autoritate pot fi adoptate sau emise atât la cerere, cât și din oficiu, în timp ce actele administrative cu caracter jurisdicțional nu pot fi emise decât ca urmare a formulării unei cereri de către partea interesată și în situația sesizării formulate de autoritățile din instituțiile publice competente;

3) actele administrative de autoritate sunt emise după o procedură mai puțin reglementată[1], în timp ce actele cu caracter jurisdicțional se emit după o procedură riguroasă prevăzută de legea care a înființat, în cadrul instituției publice autonome, organe cu atribuții jurisdicționale și completată cu prevederile din Codul de procedură civilă;

4) actele administrative de autoritate pot fi revocate, modificate, abrogate de organele care le-au adoptat sau emis, în timp ce actele administrative cu caracter jurisdicțional sunt irevocabile;

5) actele administrative de autoritate sunt, de regulă, adoptate sau emise pentru a naște, a modifica sau a stinge raporturi juridice administrative sau sunt translative de drepturi, actele administrative cu caracter jurisdicțional nu creează drepturi, ci doar le constată, deci, sunt exclusiv declarative de drepturi.

5.3. Contractele administrative

A. Generalități

În doctrina de specialitate s-a observat că una dintre cele mai mari paradigme ale sistemului nostru juridic, puternic influențat de cultura politico-juridică franceză, este această diviziune: drept public și drept privat. Indiferent prin ce forme, politicile de reformă a administrației se lovesc de acest binom, invocându-se de cele mai multe ori un clivaj între cele două secțiuni ale sistemului nostru juridic[2]. Actorii reformei concrete utilizează eficient această bipolaritate a ordinii juridice, cu atât mai mult cu cât regulile jocului în procesul de modernizare și reformă sunt încă imprecise, dacă nu absente, ele schimbându-se uneori după bunul plac al subiecților, care le folosesc și în funcție de percepțiile în privința dreptului pe care aceștia le au și unde se amestecă cu niște date juridice verificabile din punct de vedere empiric și presupuneri aparținând zonei convingerilor ideologice.

Problema care se pune, este aceea de a ști dacă, sau până unde, managementul public poate fi conceput într-un cadru oferit de dreptul public, în condițiile în care actorii reali ai reformei trimit mesaje, mai mult sau mai puțin directe, prin care apreciază dreptul public ca fiind cel mai rigid cadru juridic compus din norme juridice desuete, care împiedică orice conducere de tip modern, managerial. Așadar, este criticat, nu dreptul în general, ci dreptul public și, în special, dreptul administrativ. Reținând asemenea opinii critice nu trebuie să descalificăm *de plano* și *a priori* dreptul public. Astfel de opinii nu au apărut întâmplător, ci datorită comportamentului birocratic, manifestat în unele

[1] În sensul că se lasă emitentului libertatea de a-și alege operațiile materiale și etapele procedurale în întocmirea actului, fiind reglementate doar regulile generale privind competența și, eventual, termenele limită.

[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 405.

sectoare ale administraţiei publice alergice la o reformă, astfel cum aceasta este concepută de o literatură oficială politică, juridică sau infrajuridică. De altfel, asemenea comportamente găsesc un suport în dreptul public prin faptul că, într-o oarecare măsură, el favorizează permanentizarea unor poziţii privilegiate pe care unii se tem că le-ar putea pierde. Cu toate acestea, nu trebuie să ne lăsăm păcăliţi de acest discurs, clar ideologic, prin care se învinovăţeşte dreptul public de toate relele din societate, iar reforma administraţiei trebuie să se bazeze pe drept, nu să-l critice, cu condiţia de a stabili măsura exactă şi nu inutil exacerbată a funcţiei juridice, în cadrul autorităţilor şi serviciilor publice din administraţie[1].

Se ştie că atenţia acordată unei mai mari eficacităţi a serviciului public oferă colectivităţilor publice, de toate categoriile, tentaţia excederii domeniului dreptului public. Această tendinţă pare a fi necesară şi firească faţă de faptul că reproşurile şi criticile făcute de către manageri asupra modului de organizare şi funcţionare a instituţiilor şi întreprinderilor statului se sprijină pe calităţile dreptului privat. Astăzi, poate mai mult decât în trecut, ne întrebăm dacă protecţia juridică a celor două domenii, public şi privat, are acelaşi rol pe care l-a avut mereu şi dacă această bipolaritate a ordinii juridice mai trebuie sau mai poate fi menţionată, în condiţiile în care întregul spaţiu juridic se află în plină restructurare. Realităţile confirmă că linia de demarcaţie între dreptul public şi cel privat devine, uneori, de nerecunoscut, nu fiindcă divizarea nu ar mai fi de actualitate, ci pentru că apar persoane juridice noi, care încurcă diviziunea public-privat prin rapiditatea modificărilor structurale, introducând astfel, un element de nesiguranţă şi aleatoriu în construcţii juridice, în care erau conservate unele certitudini. Dificultatea descrierii acestui fenomen de recompunere a teritoriului juridic constă în proliferarea fără precedent a unor forme juridice noi[2], extrem de variate. La temelia motivării acestei stări de fapt stă impresia că dreptul public ar fi ocupat abuziv un teritoriu care aparţine raţionalităţii dreptului privat şi, prin urmare, se cultiva ideea declinului dreptului administrativ, deşi, după cum ştim, aceasta este ramura de drept specifică pregătirii, aplicării şi asigurării realizării politicilor publice. Într-adevăr, realitatea confirmă, cel puţin în parte, tendinţa de reducere a teritoriului asupra căruia dreptul public al administraţiei pusese stăpânire. Ne dăm mai bine seama de amploarea acestei tendinţe, dacă ne reamintim că, la origine, autonomia dreptului administrativ se manifestă împotriva raţionalităţii comerciale şi că particularitatea acestuia constă tocmai în structurarea universului juridic administrativ în jurul unor valori proprii, ireductibile faţă de valorile economiei de piaţă.

Perspectiva clasică asupra administraţiei, din punct de vedere al dreptului, era aceea a unei zone de activităţi publice, care nu se supune regulilor randamentului, a eficienţei şi profitului. Într-adevăr, putem afirma, fără teama de a greşi, că serviciul public poate fi descris ca fiind orice activitate, pe care puterea publică o consideră ca prezentând un interes general suficient, pentru ca respectiva activitate să fie asigurată direct sau indirect, de către colectivitatea publică şi care nu trebuie să fie guvernată de iniţiativa şi legile economiei de piaţă liberă.[3]

---

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 406.

[2] J. Caillosse, J. Hardy, *op. cit., p.* 32.

[3] În acest sens, M. Combarnous, *L'approche juridique du service public*, Comunicare la Colocviul de la Rouen, mai 1990.

Ceea ce caracterizează epoca este o fortificare a logicii comerciale până la punctul în care dreptul o obligă să funcționeze în mod diferit. În același timp, modificarea și multiplicarea formelor juridice de care aminteam mai sus, s-ar părea că dă legitimitate unei tendințe de depreciere sau banalizare a gestiunii publice, mai ales din partea celor care laudă virtuțile managementului, ca și cum ar fi soluția miraculoasă, panaceul universal regăsit[1].

Pentru a înțelege cum perspectiva managerială, a cărei esență constă în supralicitarea pieței și a eficienței, influențează și chiar determină în profunzime expresia juridică a administrației, vom lua unele exemple sugestive. Mai întâi, putem remarca atitudinea surprinzătoare a statului de a se face plăcut acceptat, și chiar agreat, precum și efortul acestuia de a-și schimba imaginea, folosind noi modalități de comunicare, îmbunătățind limbajul comercial până la dimensiunea sa publicitară.

Succesul unora din noile forme, cum ar fi „parteneriatul public-privat" demonstrează că această strategie nu este inutilă. Trebuie spus, însă, că nu toate formele juridice pe care le ia această strategie a „seducției" aparțin dreptului privat. Dorința statului de a plăcea, de a fi agreat, îl obligă tot mai frecvent să se elibereze de propria identitate, mult prea marcată de dreptul public.

Remarcăm, de asemenea, supunerea instituțiilor și serviciilor publice, regulilor dreptului concurenței, legislația în materie impunând acestora, cel puțin în privința prețurilor achizițiilor, libera concurență. De altfel, serviciile publice, cele industriale și cele comerciale, nu se mai supun decât în parte normelor de drept public. Toate activitățile de producție, distribuție și de prestări servicii ale persoanelor juridice publice trebuie supuse dreptului privat, deoarece, în fapt, ele prezintă toate caracteristicile unei activități de administrare privată asimilate cu acelea ale agenților economici privați. Asistăm, deci, la un fenomen de pătrundere a logicii economici de piață în domeniul politicilor publice. De aceea, nu trebuie să asimilam orice activitate de serviciu public cu o piață, numai pentru că există un ofertant și un client, împrejurarea că dreptul concurențial domină exercitarea efectivă a activităților publice de producere, distribuire și de servicii, nu schimbă natura juridică a deciziilor privind modul de administrare a serviciilor publice, care rămân, în principal, expresia unei abordari juridice ce ține de dreptul public și chiar și de jurisdicția administrativă.

Față de cele de mai sus apare necesitatea de a încerca unele clarificări conceptule prealabile definirii noțiunii de contract administrativ. În acest sens, invocăm demersul întreprins într-o amplă lucrare în care problematica contractului administrativ este analizată alături de contractele civile, încercându-se particularizarea lui atât față de contractul civil tipic, cât și față de actele administrative de autoritate.[2]

Astfel, actul administrativ de autoritate reprezintă manifestarea expresă de voință juridică a unei autorități dministrative; actul administrativ cu caracter jurisdicțional este manifestarea unilaterală și irevocabilă de voință juridică a unui organ administrativ de jurisdicție în soluționarea unui litigiu după o procedură cvasijudiciară[3]. Contractul civil

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 407.

[2] *Drept civil, Contracte speciale*, coordonator Ion Dogaru, Titlul XIII, capitolul II, (autori Iulian Nedelcu și Alina Livia Nicu), Editura All Beck, București, 2004, p. 969- 974.

[3] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 408.

reprezintă actul juridic civil constând în acordul de voinţă a două sau mai multor persoane, liber exprimat, încheiat cu scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge raporturi juridice.

În doctrină s-a pus întrebarea dacă este corect să utilizăm în locul noţiunii de contract administrativ acela de act administrativ de gestiune. Ne raliem opiniei formulate în lucrarea precizată şi anume că „este indicat a se folosi noţiunea de contract administrativ şi nu cea de act administrativ de gestiune"[1].

Contractele administrative sunt susceptibile de numeroase definiţii. Unele dintre acestea surprind doar anumite laturi, precum cea formulată de J.M. Auby: „contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice şi supus unui regim juridic de drept public"[2]; sau cea formulată de A. de Laubadere - „contractul încheiat de o persoană publică şi identificat prin intermediul unuia din cele două criterii alternative, şi anume: prezenţa clauzelor exorbitante sau participarea co-contractanţilor la executarea aceluiaşi serviciu public"[3]. Alte definiţii sunt mai complexe precum cea dată în doctrina românească interbelică de G. Costi care defineşte contractul administrativ ca fiind acordul de voinţă manifestat într-o anumită formă şi încheiat între reprezentanţii competenţi ai unei autorităţi administrative şi particulari sau agenţii altor administraţii publice, asupra unor obiecte determinate, cu scopul de a produce efecte juridice necesare satisfacerii interesului general[4]. C. Rarincescu defineşte contractele administrative ca fiind acele contracte încheiate între particulari şi administraţie, în vederea funcţionării şi organizării serviciului public şi prin care se stipulează pe de o parte o participaţiune personală a contractantului particular şi pe de altă parte stipulează diverse clauze care depăşesc clauzele care se stipulează în mod obişnuit în contractele de drept privat[5].

Noţiunea de contract administrativ în concepţia modernă[6] este o creaţie a doctrinei juridice franceze, cristalizată pe baza jurisprudenţei Consiliului de stat care a fost înfiinţat mai întâi ca organ administrativ cu funcţii consultative pe lângă guvern, apoi din 1872 şi cu funcţii jurisdicţionale de soluţionare a litigiilor în care figura administraţia de stat. Din 1953 s-au înfiinţat prin reorganizarea fostelor consilii ale prefecturii tribunalele administrative subordonate Consiliului de Stat. Prin urmare, în Franţa, forţa şi tradiţia puterii executive au impus crearea în sânul său a unor organe administrative cu atribuţii

---

[1] *Drept civil, Contracte speciale,* coordonator Ion Dogaru, Titlul XIII, capitolul II (autori Iulian Nedelcu şi Alina Livia Nicu), Editura All Beck, Bucureşti, 2004, p. 977.

[2] J. M. Auby, *Droit administratif special,* 2 ème edition, Sirey, 1966, p. 28.

[3] A. de Laubadere, *Traite theorique et pratique des contrats administratifs,* Paris, Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1956, vol I, pg. 204. Această monografie în trei volume este una din lucrările fundamentale care tratează tema contractelor administrative în perioada contemporană. Această lucrare va fi actualizată prin cursul „Les Contrats de l'Administration" rezervat studenţilor Institutului de Studii Politice din Paris, scris de Pierre Delvolve şi publicat în 1981.

[4] George Costi, *Noţiunea contractului administrativ,* Imprimeria centrală, Bucureşti, 1945.

[5] C. Rarincescu, *Teoria serviciului public,* Editura cursurilor litografiate, 1941, p. 272.

[6] În dreptul roman şi apoi în Evul Mediu au existat unele elemente incipiente legate de dezvoltarea unor anumite contracte administrative, dar nu a existat o teorie în adevăratul sens al cuvântului fundamentată juridic, economic şi social. Astfel cenzorii, magistraţi români, aveau atribuţii legate de închirierea ori concesionarea particularilor de bunuri sau activităţi economice sau financiare sau realizau vânzarea unor bunuri ale statului (temporar atribuţiile cenzorilor erau preluate de către consuli ori de către pretori). Pentru amănunte a se vedea A. Molcuţ, D. Oancea, *Drept roman,* Editura Universul, 1993, Bucureşti, p. 15-16. În Evul Mediu, în statele feudale europene se vor întâlni în special contracte de achiziţii publice pentru întreţinerea curţi regale şi a armatei.

jurisdicționale autonome de sistemul judecătoresc, lucru care nu s-a întâmplat de exemplu, în Anglia[1].

Prin jurisprudența sa care constituie izvor de drept administrativ, Consiliul de Stat a stabilit distincția existentă între contractele încheiate de administrațiile publice ca autorități publice și contractele civile sau de drept privat încheiate de administrațiile publice în aceleași condiții și cu aceleași efecte ca atunci când acestea sunt încheiate de particulari. Doctrina își va însuși și ea aceste distincții. Astfel, E. Laférrière va observa că litigiile născute în legătură cu actele statului erau, după caz, fie de competența instanțelor de contencios administrativ (aici el include și contractele administrative), fie de competența instanțelor judecătorești ordinare (contractele de drept privat)[2]. De altfel, arată J. M. Auby, în Franța, până la sfârșitul secolului al XIX-lea doctrina și jurisprudența au adoptat un criteriu simplu de departajare a contractelor administrative de celelalte contracte ale administrației: astfel erau administrative contractele cărora un text (legal sau contractual) le conferea competența de soluționare a litigiilor ivite în încheierea și executarea lor, jurisdicției administrative[3]. Același autor remarca faptul ca de multă vreme legislatorul a supus anumite contracte (contractele de lucrări publice) competenței administrative. Acestea erau contracte administrative prin determinarea legii. Această regulă de determinare a competenței a fost abandonată la începutul secolului fiind înlocuită cu un principiu de natură jurisprudențială care recunoștea caracterul de drept public actelor administrative referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice. Acest principiu permitea să fie considerate ca administrative diferite contracte care erau astfel supuse jurisdicției administrative, chiar dacă legea sau alt text nu le nominaliza expres[4]. Prin urmare, prin intermediul jurisprudenței își face apariția o nouă categorie de contracte - contractele administrative prin natura lor sau nenumite (cărora li se aplică un regim asemănător, în tăcerea legii). Cu timpul vor apărea și alte criterii jurisprudențiale elaborate de Consiliul de Stat care vor încadra anumite contracte nenumite în categoria contractelor administrative supuse jurisdicției administrative. De altfel, J. Rouvière va califica practica jurisdicțională a Consiliului de Stat drept „unicul ghid în această materie"[5], iar Louis Rolland remarca „imposibilitatea de a elabora noțiuni absolut neechivoce, în mod special în ceea ce privește contractele încheiate de administrație"[6].

Doctrina franceză, începând cu Laferriere („Traité de la juridiction administrative et du recours contencieux" din 1886), beneficiind de aportul deosebit al lui Gaston Jeze[7]

---

[1] În țările anglo-saxone, administrația, sub rezerva importantă a vechii sale iresponsabilități, se găsește plasată (în principiu) în fața curților de justiție ordinare, pe același picior ca și particularii, trebuind să asculte de intervențiile judecătorului - a se vedea în acest sens Ioan Alexandru, *Administrația Publică. Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a II-a, Editura Lumina Lex, 2001, p. 538-547.

[2] E. Laferriere, *Traite de la juridiction administrative et du recours contencieux*, 1886, Paris, vol. II.

[3] J. M. Auby, *Droit administratif*, Universite Bordeaux, Librairie Montaigne, 1975-1976, p. 166 și urm.

[4] Edificatoare pentru rolul Consiliului de Stat în definirea noțiunii contractului administrativ sunt decizia din 10 ianuarie 1902 referitoare la „Compagnie Nouvelle du gaz de Deville - les -Rouen", decizia din 4 august 1905 (Cauza Martin), precum și hotărârea Therond din 4 martie 1910 cu privire la un contract de ecarisaj încheiat între primăria Montpellier și un particular. Noțiunea „concession de service public" o regăsim în avizul Consiliului de Stat din 18 martie 1888.

[5] J. Rouvière, *Les contrats administratifs*, Paris, Dalloz, 1930, p. 104.

[6] L. Rolland, *Precis de droit administratif*, nr. 319, p. 208.

[7] Profesorul Gaston Jeze apreciaza că pentru existența unui contract administrativ sunt necesare

(„Les contrats administratifs de l'Etat, des departements, des communes et des etablissementes publics" din 1927) şi de lucrarea excepţională a lui Andre de Laubadere[1] (Traite theorique et pratique des contrats administratifs", 1956) a dezvoltat permanent această teorie căutând să găsească mereu criterii cât mai adecvate pentru delimitarea acestor contracte şi autonomizarea lor în raport cu contractele de drept civil sau comercial.

În alte ţări primează contractul de drept privat, administraţia nebeneficiind în mod tradiţional de prerogative derogatorii de la dreptul comun şi fiind supusă judecătorului ordinar (Marea Britanie).

Teoria contractelor administrative va pătrunde din ţara de origine – Franţa, în doctrina şi jurisprudenţa (mai puţin legislaţia) altor ţări din Europa, printre care şi România. La noi contractele administrative încadrate în categoria actelor de gestiune publică ale administraţiei, alături de actele de gestiune privată, au fost date în mod tradiţional în competenţa de judecată a instanţelor de drept comun (a se vedea Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 şi Legea nr. 29/1990).

Prin legea contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004 s-au asimilat actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice ce au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice; achiziţiile publice. Efectul juridic al acestei asimilări rezidă în faptul că litigiile ce au drept obiect contractele administrative cad în competenţa instanţei de contencios administrativ[2]. S-a optat astfel şi la noi pentru supunerea contractului administrativ judecătorului specializat. Practic, în condiţiile în care legislaţia este din ce în ce mai stufoasă, iar dreptul din ce în ce mai complicat nu se poate cere tuturor judecătorilor cunoştinţe care să se întindă asupra tuturor domeniilor vieţii juridice; capacitatea umană şi activitatea umană au limite, de acea este de dorit ca de materiile administrative, a căror amploare şi complexitate creşte fără încetare, să se ocupe judecătorii specializaţi[3].

---

următoarele condiţii: un acord de voinţă între administraţie şi particulari; acordul de voinţă să aibă ca scop crearea unei obligaţii juridice de prestare a unor lucrări materiale sau servicii în schimbul unei remuneraţii; prestaţia să fie destinată a asigura funcţionarea unui serviciu public; părţile, printr-o clauză expresă, prin forma contractului, prin genul de colaborare cerut contractantului sau prin orice altă manifestare de voinţă, să fi înţeles a se supune regimului de drept public; inegalitatea părţilor contractante; interpretarea extensivă a contractului, particularul trebuind să sacrifice interesul său privat interesului public al administraţiei contractante, cu rezerva dreptului la despăgubiri; dreptul administraţiei de a lua măsuri unilaterale executorii fără intervenţia justiţiei, cum ar fi: modificarea unilaterală, rezilierea unilaterală, sancţiunea unilaterală atunci când interesul public o cere; aplicarea teoriei impreviziunii potrivit căreia atunci când împrejurări excepţionale fac executarea prea oneroasă pentru particular, administraţia publică li acordă o revizuire a condiţiilor economice ale contractului pentru adaptarea lor la noua conjunctură (principiul echilibrului financiar); litigiile sunt supuse judecătorului administrativ - Gaston Jeze, Les contrats administratifs de l'Etat..., voL I, 1927, Paris, p. 16.

[1] Acest autor remarcă faptul că practica judiciară franceză a apelat pentru identificarea contractelor administrative la două criterii alternative: a) prezenţa clauzelor exorbitante (derogatorii de la dreptul comun) şi b) participarea directă a contractanţilor la realizarea aceloraşi servicii publice a căror organizare reprezintă o obligaţie legală a autorităţii administraţiei publice contractante, A. De Laubadère, *Traité theorique et pratique des contrats administratifs,* Paris, 1956, vol. I, pg. 11.

[2] A se vedea Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicaţii,* Editura Roata, Bucureşti, 2004, p. 284, 285 şi 317.

[3] A se vedea Ioan Alexandru, *Administraţia publică, Teorii. Realităţi. Perspective,* Editia a II-a, Editura Lumina Lex, 2001, p. 534-535.

Pe ansamblu se poate observa că, deși dezvoltarea procedeului contractual apare inegală de la o țară la alta, asistăm astăzi la o expansiune continuă a tehnicii contractuale, chiar și între persoanele juridice de drept public. Aceasta în contextul general în care se vorbește despre trecerea de la „Old Public Administration" (bazat pe modelul clasic weberian), la „New Public Management" (NPM), ca factor de convergență între administrațiile europene, bazat pe externalizarea activităților cu caracter comercial prin contracte administrative sau de drept comercial.

Sintetizând concepțiile vehiculate în doctrină, proiectul Codului de procedură administrativă definește Contractul administrativ ca reprezentând acordul de voință cu caracter bilateral sau multilateral, între o autoritate administrativă și una sau mai multe persoane fizice sau juridice prin care se urmărește satisfacerea unui interes de ordin general și care au ca obiect realizarea unei activități de interes public ce poate viza prestarea unui serviciu public; realizarea unor lucrări publice; punerea în valoare a unui bun proprietate publică ori privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale; efectuarea de achiziții publice[1].

Contractul administrativ este supus, în principiu unui regim de drept public, iar, după caz, și în măsura în care sunt compatibile, se supune și normelor de drept privat. Fiecare tip de contract administrativ va respecta și prevederile din legile speciale aplicabile. Să vedem prin ce se particularizează acest regim juridic folosindu-ne atât de doctrina franceză, cât și de cea românească din perioada interbelică și contemporană.

a) Inegalitatea juridică a părților. Autoritatea publică acționează ca titulară a unor prerogative publice care decurg din interesul general pe care îl apără și promovează. Acordul de voințe apare astfel pe fondul unei inegalități juridice între co-contractanți, ce decurge din poziția de superioritate a autorității publice. Intervenția, în calitate de parte contractantă, a organului administrației publice este justificată de activitatea de organizare a executării legii potrivit competenței conferite de normele juridice în vederea realizării unui interes public sau a utilizării domeniului public.

b) Una dintre părți trebuie să fie o autoritate a administrației publice sau un împuternicit al acesteia. În general, contractele încheiate între două persoane juridice private sunt contracte de drept comun. Singura excepție este consacrată de doctrina franceză: - dacă contractul între două persoane private este în contul unei persoane publice este un contract administrativ în totalitate[2] (deci persoanele private nu pot să încheie un contract administrativ decât dacă unul din subiecți acționează ca reprezentant al unei persoane juridice de drept public). Este vorba, așa cum subliniază doctrina franceză, despre cazul în care unul dintre contractanți este un organism economic însărcinat cu misiunea realizării unui serviciu public, adică are calitatea de stabiliment de

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 411.

[2] Un astfel de caz (A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Editura Nemira, vol. I, 1996, pg. 366) este cel soluționat de Tribunalul de conflict din Paris prin hotărârea din 8 iulie 1963 în afacerea „Societe Entreprise Peyrot". Prin această hotărâre Tribunalul de conflict a decis că „Societe Entreprise Peyrot", trecând unei societăți de economie mixtă (persoană privată) executarea unei lucrări publice, a încheiat un contract administrativ, deoarece „construcția drumurilor naționale având caracter de lucrări publice, aparține prin natura statului". Acestea tradițional sunt executate de stat în regie proprie și ca atare afacerile încheiate de „maitre de Pouvrage" pentru executarea acestora sunt supuse regulilor de drept public, neavând relevanță dacă construcția este asigurată în maniera normală direct de stat sau cu titlu excepțional printr-un comisionar (persoană morală de drept public sau de drept privat).

utilitate publică[1]. Contractul încheiat între o persoană juridică de drept public şi un particular poate să fie administrativ dacă dă naştere la raporturi juridice de drept public. Contractul încheiat între două persoane juridice de drept public este în principiu un contract administrativ. Se consideră însă că această regulă conţine şi excepţia conform căreia, „dacă între două persoane publice se încheie un contract, el este în principiu administrativ, cu excepţia cazului când aceasta dă naştere la raporturi juridice de drept privat"[2]. Ca exemple de contracte încheiate între două persoane publice se pot da contractele între un stabiliment public şi stat, contractul de plan între stat şi regiuni, contractul între stat şi colectivităţile locale pentru a pune în operă descentralizarea[3] etc.

c) Libertatea de voinţă a autorităţii publice este limitată de lege. Pentru ca acordul de voinţă al părţilor să producă efecte juridice, este necesar ca acestea să aibă capacitatea de a încheia contracte. Pentru persoana privată care contractează cu administraţia se cer îndeplinite, ca în cadrul oricărui contract, regulile de drept comun privind capacitatea de exerciţiu.

Capacitatea reprezentanţilor autorităţii administrative este cunoscută sub denumirea de competenţă. Astfel se definea competenţa ca fiind „ acea situaţie juridică generală, impersonală, legală care permite agenţilor administraţiei publice să îndeplinească acte juridice"[4].

d) Scopul contractelor administrative. În ceea ce priveşte scopul în contractele administrative, se consideră că administraţia, încheind un contract, va trebui să urmărească un scop de interes public şi un scop corespunzând naturii actului[5]. Prin urmare, oricăror acte încheiate de administraţie li se aplică teoria generală a raţiunii de a fi a administraţiei publice - servirea interesului general. Scopul contractelor administrative este unic, dar luând în considerare faptul că cerinţele colectivităţilor sunt de mai multe categorii, tot aşa şi scopul contractului poate varia pentru toate felurile interesului general, dar în cadrul aceleiaşi noţiuni. „Într-un mod general scopul actelor administrative este de a asigura funcţionarea serviciilor publice şi de a da astfel satisfacţie intereselor generale. Dar, în plus, fiecare act administrativ are un scop special"[6].

e) Interpretarea extensivă a contractului. Profesorul Gaston Jeze părintele teoriei contractelor administrative considera că în contractele civile, obligaţiile se interpretează în general restrictiv. În caz de îndoială, ele se interpretează în favoarea celui care se obligă. În contractele administrative particularul trebuie să sacrifice interesul său privat interesului public al administraţiei contractante, cu rezerva dreptului la despăgubiri[7]. De

---

[1] George Vlachos, *Principes generaux du droit administratif,* Ellipses, Edition Marketing, Paris, 1993, p. 187.

[2] Eugen Popa, *Drept administrativ,* 2000, p. 139; A. Iorgovan, *op. cit.,* 1996, p. 366 «ca principiu, un contract încheiat între două persoane publice este un contract administrativ, fac excepţie doar acele contracte care nu se pot naşte decât între părţi ale raporturilor de drept privat».

[3] Pentru mai multe amănunte, a se vedea Georges Vlachos, *op. cit.,* 1993, p. 186.

[4] George Costi, *op. cit.,* p. 32 şi urm.

[5] J. M. Auby, *op. cit.,* 1975-1976, p. 178.

[6] R. Bonnard, *Le pouvoir discretionnaire des autorités administratives le recours pour exces de pouvoir* în Revue du Droit Public, 1923, p. 371, „D" une facon generale le but des actes admnistratifs est d'assurer le fonctionnement des services publics et de donner ainsi satisfaction aux interets generaux. Mais, en outre, chaque acte administratif a un but special".

[7] A se vedea Gaston Jeze, *Les contrats administratifs de l'Etat, des deparements, des communes et des etablissementes publics,* Paris, 1927, vol. I, p. 16.

altfel și proiectul Codului de procedură administrativă precizează că rezilierea unilaterală din partea autorității administrative o obligă pe aceasta să despăgubească cealaltă parte pentru prejudiciul/paguba suferită. Cuantumul despăgubirii se stabilește de comun acord de părțile contractante. În cazul în care părțile nu se înțeleg cu privire la acest cuantum va hotărî instanța de contencios administrativ.

f) Executarea punctuală a obligațiilor. Persoana de drept privat trebuie să-și execute obligațiile în termenele imperative prevăzute în contract, altfel suportând penalități de întârziere.[1] Face excepție imposibilitatea obiectivă de executare.

g) Executarea personală a contractului. (caracterul *intuitu personae*). Obligația contractantului particular de a executa personal contractul este consecința principiului că, în această materie, alegerea contractantului nu este liberă ci este legată de procedura licitației și de condițiile severe de capacitate juridică, tehnică și financiară care imprimă contractului un caracter *intuitu personae*. O consecință a acestui principiu este că cesiunea contractului, act prin care cocontractantul administrației încredințează unei alte persoane totalitatea contractului, nu poate avea loc fără aprobarea autorității publice, lucru afirmat și de doctrina franceză contemporană[2]. Fără o aprobare a administrației nu este posibilă nici ceea ce francezii numesc „sous-traites", adică încredințarea unei alte persoane a unei părți din prestația pe care trebuia să o execute co-contractantul inițial al administrației. Legislația românească actuală, interzice de cele mai multe ori subcontractarea.

h) Principiul echilibrului financiar și imposibilitatea materială de executare a obligației. Principiul echilibrului financiar al contractului administrativ se fundamentează pe două teorii jurisprudențiale: cea a „faptei prințului" și cea a impreviziunii. Teoria „faptei prințului" pleacă de la condițiile executării clauzelor contractuale. Astfel, puterea publică (prințul) poate agrava prin fapta sa condițiile contractuale, caz în care este obligată să asigure contractantului o indemnizație compensatorie egală cu prejudiciul suferit. Pentru aplicarea acestei teorii este necesar ca modificarea unilaterală a clauzelor contractuale să provină de la autoritatea publică contractantă, deoarece atunci când condițiile care modifică echilibrul inițial al contractului sunt impuse de un eveniment economic exceptional, suntem în situația aplicării teoriei impreviziunii.

Teoria impreviziunii (sau a conjuncturii cum apare în unele lucrări din perioada interbelică) ia în considerare modificările de ordin economic care pot afecta executarea contractului și pe care părțile nu le-au putut anticipa în momentul încheierii contractului. Gaston Jeze dă ca exemplu creșterea prețurilor materiilor prime, înrăutățirea condițiilor de trai ca urmare a unei mari crize politice, sociale, internaționale (război)[3]. Pe cale jurisprudențială s-a stabilit că este în interes public ca executarea contractului administrativ să aibă continuitate și să se realizeze în condițiile economice date, obligând persoana publică să acorde contractantului un ajutor financiar care să-i asigure posibilitatea de executare.

Pentru aplicarea teoriei impreviziunii se cer a fi îndeplinite cumulat trei condiții[4]:

- părțile, având un raționament rezonabil, să nu poată prevedea situația cu caracter excepțional care a avut loc (de exemplu, crize economice grave);

---

[1] În acest sens Pierre Delvolve, *op. cit.*, p. 107.

[2] Pierre Delvolve afirma: Nul ne saurait ceder son contrat sans avoir obtenu de l'administration l'autorisation necessaire a ce sujet, *op. cit.*, 1981-1982, p. 105.

[3] Gaston Jeze, *op. cit.*, 1931, p. 361.

[4] J.M. Auby, *op. cit.*, (1975-1976) p. 195, 196.

- faptul respectiv să fie independent de voinţa părţilor;
- faptul să bulverseze condiţiile de executare ale contractului.

În doctrina franceză contemporană se tratează cazul în care co-contractantul suportă obligaţii neprevăzute în contract, dar nu imprevizibile sub numele de teoria constrângerilor neprevăzute în contract[1] (theorie des sujetions imprevues). Aceasta este de fapt şi deosebirea între teoria constrângerilor neprevăzute în contract şi teoria impreviziunii. Obligaţile antreprenorului sunt agravate astfel, din culpa administraţiei, şi jurisprudenţa franceză a admis că particularul poate pretinde o indemnizaţie pentru a acoperi suplimentul de obligaţii care îi revin.

Teoria impreviziunii este o consecinţă a principiului că serviciile publice trebuie să-şi desfăşoare activitatea lor în mod continuu şi permanent şi o urmare a regulii ca toţi contractanţii particulari care au investit capitaluri, pentru a face să funcţioneze aceste întreprinderi publice, să nu fie expuşi, din cauza unor evenimente imprevizibile, falimentului.

În dreptul civil nu apare ideea care stă la baza teoriei impreviziunii. În dreptul comun, dacă evenimentul imprevizibil în mod normal îngreunează executarea obligaţiei, fără a o face imposibilă, nu scuteşte partea contractantă de îndeplinirea în întregime, fără nici o înlesnire din partea celuilalt contractant, a îndatoririi asumate prin convenţie. Pentru a evita acest lucru părţile pot insera în contract clauze de revizuire sau de indexare sau există posibilitatea eliberării de obligaţie prin plata unor daune interese[2]. De altfel proiectul Codului de procedură administrativă stipulează: „Contractul administrativ cuprinde clauze stabilite prin acte normative şi clauze stabilite de părţi. Partea reglementară cuprinde clauze cu caracter obligatoriu prevăzute de lege, iar partea convenţională, clauze negociate de părţi".

Efectul situaţiei de impreviziune constă în acordarea de către judecător, înăuntrul unei perioade extracontractuale, a unei indemnizaţii particularilor, plătită acestora cu caracter temporar de către administraţie. Situaţia respectivă are un caracter temporar, astfel încât în cazul în care deficitul devine definitiv, părţile vor proceda la încheierea unui nou contract pe alte baze, actuale, sau vor solicita judecătorului să pronunţe rezilierea contractului, atunci când redresarea economică nu mai este posibilă. Şi în doctrina interbelică se afirma: „când convenţia devine, din cauza evenimentelor excepţionale, oneroasă încât atrage după sine un deficit care se poate elimina, dacă particularul este ajutat într-un fel de administraţia publică, partea contractantă trebuie să continue îndeplinirea prestaţiei sale, iar autoritatea administrativă are îndatorirea să-l compenseze pentru pierderile suferite[3]„. Se mai spune[4] că, în contractele administrative, contractantul particular fiind un colaborator al administraţiei publice, aceasta nu are interes să-l lase să se ruineze. Ruinarea acestuia ar însemna dispariţia unui colaborator şi preluarea sarcinilor acestuia de către administraţie care de cele mai multe ori, nu este pregătită în acest scop. Interesul naţional este, deci, cel care duce la atenuarea principiului general al respectării cuvântului dat.

---

[1] J.M. Auby, *op. cit.*, (1975-1976) p. 193 şi urm.

[2] Pentru mai multe amănunte vezi şi Liviu Pop, *Teoria generală a obligaţiilor*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 67-74.

[3] George Costi, *op. cit.*, p. 51.

[4] Petre Strihan, *Contractele administrative în dreptul român. Contribuţiuni la o teorie generală*, Tipografia Curierul Judiciar S. A., Bucureşti, 1946, p. 50.

În dreptul nostru din perioada interbelică a fost posibilă revizuirea prin lege a unor contracte administrative, a căror executare, potrivit principiilor clasice ale contractelor, după răsturnările catastrofale de valori, ar fi determinat ruina contractanților particulari. Astfel, prin Legea nr. 106/1942 modificată prin Legea nr. 611/1942, s-a aplicat teoria impreviziunii contractelor de furnituri și de lucrări publice, iar prin Legea nr. 106/1943 s-au prevăzut dispoziții pentru revizuirea contractelor de furnituri încheiate de autoritățile militare[1].

În doctrina românească actuală s-a subliniat că teoria impreviziunii este asemănătoare cu regula rezonabilității (the rule of reasonableness) din dreptul anglo-saxon.

În ce privește imposibilitatea materială de executare a obligației, în doctrina interbelică se consideră că „particularul contractant nu răspunde de executarea obligațiilor în cazul de forță majoră care face imposibilă din punct de vedere material îndeplinirea sarcinii luate prin contract"[2].

Forța majoră este acel eveniment imprevizibil în mod normal și independent de voința părților care face imposibilă material executarea obligației contractuale.

i) Dreptul administrației de a lua măsuri unilaterale executorii. În contractele administrative, administrația urmărind satisfacerea unui interes public și păstrând alături de calitatea de parte contractantă și pe aceea de putere publică, are dreptul de a lua unele măsuri executorii prin ele însele, în cursul executării sau cu prilejul rezilierii contractului, fără a mai recurge la justiție.[3] Această teză este consacrată și în Codul de procedură administrativă, astfel: „Contractul poate fi reziliat prin acordul comun al părților. Autoritatea administrativă poate să modifice sau să rezilieze unilateral contractul, atunci când interesul public o cere".

Denunțarea unilaterală a contractului de către administrație impusă de interesul public.

Spre deosebire de anumite contracte civile a căror denunțare se poate face de oricare din părți, în cazul contractului administrativ denunțarea sa poate fi făcută doar de autoritatea publică. De asemenea, spre deosebire de unele contracte civile, care pot fi denunțate numai dacă există clauze în acest sens, contractul administrativ poate fi denunțat chiar în lipsa oricăror prevederi de această natură.

În cazul contractelor civile părțile pot invoca orice motive pentru denunțare, în schimb în cazul contractelor administrative denunțarea nu poate avea loc decât în situația în care „interesul național sau local o impune". Noțiunea de „interes legitim public" este definită de art. 2 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ ca fiind „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice". Doctrina definește „interesul național sau local" ca fiind reprezentat de acele împrejurări sau evenimente de natură a afecta ordinea publică și care impun conformarea conduitei tuturor, pentru asigurarea binelui general sau local.[4]

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 416.

[2] George Costi, *op. cit.*, p. 52.

[3] Gaston Jèze, *op. cit.*, p. 16.

[4] Iulian Avram, *Contractele de concesiune*, Editura Rosetti, București, 2003, p. 192. A se vedea G. Costi, *op. cit.*, p. 68.

Rezilierea unilaterală a contractului de către administrație este diferită de rezilierea reglementată de dreptul civil, astfel:

• rezilierea din dreptul administrativ se poate decide de administrația publică; în dreptul civil se cere intervenția prealabilă a judecătorului;

• administrația publică poate păși la desfacerea contractului fără a acorda debitorului un termen de execuție înainte de reziliere; în dreptul civil, rezilierea reclamă acordarea în prealabil a unui termen;

• administrația publică este singura în drept să judece gravitatea debitorului; în dreptul civil, culpa debitorului se apreciază de instanța judecătorească.

Până la adoptarea Legii nr. 554/2004 se punea problema de a ști care instanță judecătorească este competentă a se pronunța asupra actului administrativ prin care se reziliază contractul dintre particulari și administrația publică. În această privință doctrina și jurisprudența a oscilat între două soluții: după o primă părere instanța de contencios administrativ are competența de a judeca actul unilateral al administrației prin care aceasta reziliază contractul administrativ, deoarece măsura unilaterală a autorității publice se consideră un act administrativ de autoritate; după a doua opinie, organele judecătorești ordinare sunt competente a se pronunța asupra actului administrativ unilateral al autorității publice, prin care aceasta anulează un contract administrativ, considerându-se că administrația săvârșește cu această ocazie un act de gestiune[1].

Astăzi, în lumina noii legi a contenciosului administrativ, nr. 554/2004 aspectele legate de rezilierea contractului administrativ sunt date în competența instanței de contencios administrativ și astfel controversa încetează.

Modificarea unilaterală a contractului se poate face de către administrație cu privire la clauzele exorbitante (reglementare).

j) Prezența clauzelor exorbitante (derogatorii de la dreptul comun). Pentru delimitarea clauzelor exorbitante, instanțele au avut în vedere mai multe aspecte care în mod obișnuit nu apar în contractele civile și care presupun o procedură de drept public. A. de Laubadere subliniază faptul ca de-a lungul timpului aceste aspecte au fost evocate prin hotărârile instanțelor de contencios administrativ, în special ale Consiliului de Stat, folosindu-se expresii de genul[2]: „care nu sunt susceptibile de a fi constituite în mod liber în cadrul Legii civile și comerciale"; „care comportă acordarea de prerogative de putere publică"; „care poartă marca administrativului"; „care sunt inserate în considerarea interesului general nesusceptibil de a se manifesta în contractele dintre particulari" etc.

Conținutul unui contract administrativ se stabilește pe cale reglementară și pe cale convențională. Partea reglementară cuprinde clauzele cu caracter obligatoriu prevăzute de lege și alte acte administrative de autoritate (clauzele exorbitante de la dreptul comun), iar partea convențională, clauzele negociate de părți (clauzele contractuale cu privire la concursul financiar promis de administrația publică sau termenul de executare a contractului, rezultate în baza acordului de voință al părților contractante, acord care poate fi îngrădit uneori de conținutul clauzelor reglementare).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 418.

[2] A. de Laubadere, *op. cit.*, p. 306.

nr. 72/2009[1], prevede regimul concesiunilor în capitolul VII autoritatea contractantă având obligația de a atribui contractual de concesiune potrivit prevederilor introduse prin această ordonanță.

Referitor la clauzele exorbitante trebuie menționat că există și reguli anterioare încheierii contractului care stabilesc o procedură derogatorie de la dreptul comun (de exemplu, modul de organizare a licitației publice și obligativitatea acesteia). Tocmai de aceea, unii autori din doctrina franceză subliniază în legătură cu clauzele exorbitante caracterul lor precontractual, iar alții caracterul lor de a fi înscrise în contract.

Astfel, G. Jèze remarca faptul că acestea sunt clauzele înscrise în caietul de sarcini referitoare la modul de încheiere, la formele de adjudecare, la aprobarea adjudecării, având caracter reglementar, în măsură să asigure garanțiile persoanelor care vor contracta cu administrația, respectiv: publicitatea, concurența și egalitatea[2]. Același autor menționcază că aceste clauze nu au caracter contractual. Ele stabilesc regulile înainte, în scopul încheierii contractului. Când ele sunt aplicate, nu există încă contractul (Lorsqu'elles sont appliquées ou violées, il n'y a pas encore de contrat[3]).

Pe de altă parte, caracterul acestor clauze de a fi înscrise și în contract este subliniat de G. Pequignot care notează că aceste clauze exorbitante sunt foarte ușor sesizabile și identificabile, căci cea mai mică observație a unui contract relevă: referințe la caietul de sarcini și la existența unor drepturi de putere publică a administrației[4]. În mod special, contractul comportă posibilitatea administrației de a uza de prerogativele sale de acțiune din oficiu și de decizie executorie. Regulile proprii de funcționare a serviciilor publice au impus existența în contract a unor dispoziții speciale privind: controlul executării contractului, regimul riguros al sancțiunilor, dreptul de a modifica contractul în orice moment, dreptul de a rezilia contractul, toate acestea putând fi realizate printr-o acțiune unilaterală a administrației și fiind clauze administrative.

Clauzele reglementare (exorbitante) pot fi modificate unilateral de administrație. Cu privire la modificarea clauzelor din contractele administrative se afirmă: „În câteva contracte administrative se găsesc două feluri de dispozițiuni: unele se referă la mersul serviciului public [clauze reglementare], iar altele sunt stipulațiuni care interesează numai părțile contractante [clauze contractuale]. Cele dintâi dispozițiuni se pot modifica în mod unilateral de către autoritatea administrativă de așa manieră încât să facă posibilă funcționarea normală și continuă a serviciului public"[5].

k) Participarea contractanților la realizarea aceluiași serviciu public a cărui organizare reprezintă o obligație legală a autorității administrației publice contractante. În ceea ce privește legătura contractului cu serviciul public, această legătură se poate prezenta sub trei forme[6]:

---

[1] Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 72/2009 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 426, din 23 iunie 2009.

[2] Gaston Jeze, *Cours de Droit Public (Licence), Theorie generale des contrats de l'administration formation et execution.* Paris, Marcel Giard Libraire-Editeur, 1931, p. 41 și urm.

[3] Gaston Jeze, Cours de droit public ... , *op. cit.*, p. 42.

[4] Pentru mai multe amănunte vezi Georges Pequignot, *Contribution a` la théorie génèrale du Contrat administratif,* Université de Montpellier, 1945, p. 171 și urm.

[5] G. Costi, *op. cit.*, p. 71.

[6] A. de Laubadère, *op. cit.*, p. 307.

• când contractul are ca obiect exploatarea unui serviciu public pe care administraţia îl încredinţează co-contractantului său (concesiunea de serviciu public);

• când legătura priveşte o colaborare a co-contractantului la funcţionarea serviciului public (contractul de furnituri de exemplu);

• când legătura se referă la utilizarea serviciului public (contractul între administraţie şi utilizatorii serviciului public);

1) Temporalitatea şi răscumpărarea contractelor administrative:

• Contractele administrative se încheie pe o perioadă determinată. Astfel, contractul de concesiune şi cel de parteneriat public-privat se încheie pe o durată care nu poate depăşi 49 de ani.

• Autorii de drept administrativ din perioada interbelică[1] (C. Rarincescu), dar şi contemporană[2] (A. Iorgovan) menţionează un mod special de încetare a contractului administrativ - răscumpărarea contractului de către administraţie înainte de termen atunci când se consideră de către administraţie că menţinerea unui contract administrativ s-ar constitui într-un veritabil baraj în calea modernizării condiţiilor de viaţă şi a intereselor comunităţii.

m) Contractul administrativ este un contract solemn care impune o formă scrisă, condiţie de legalitate înscrisă şi în proiectul Codului de procedură administrativă (ca o condiţie ad validitatem) şi de cele mai multe ori formalităţi prealabile încheierii sale. Astfel, în cazul contractului administrativ de utilizare a unui serviciu public de transport în comun (contract de adeziune) este necesară o formalitate simplă: eliberarea unor înscrisuri-tip, care obligă administraţia publică la executarea de obligaţii şi acordă particularilor anumite drepturi [3].

Formalităţile complexe apar atunci când contractul este adjudecat pe bază de licitaţie publică. Astfel se arată că „formarea contractelor administrative, deşi, în principiu, se încheie tot sub forma unei oferte urmată de acceptare, valabilitatea acestor declaraţii de voinţă este subordonată cât priveşte administraţia unor condiţii şi forme speciale referitoare la competenţa autorităţilor publice contractante, la alegerea co-contractantului particular şi la procedura instituită în acest scop, care este, cel mai adesea adjudecarea în urma organizării unei licitaţii publice”[4].

Licitaţia dă posibilitatea serviciului public care încheie un act administrativ de gestiune - un contract de concesiune ori de închiriere, de achiziţii publice sau guvernamentale ori de executare de lucrări publice -, pe de o parte să aleagă, pentru a contracta, pe acela care oferă cel mai bun preţ şi în condiţii de executare avantajoase, iar pe de altă parte, să înlăture orice suspiciune, cât priveşte alegerea contractantului.

Analiza contractelor administrative din perspectiva reglementărilor UE este deosebit de importantă, deoarece aderarea României la Uniunea Europeană presupune soluţionarea unor probleme multiple, atât din punctul de vedere al reglementărilor, cât şi din punctul de vedere al implementării acestor reglementări, în următoarele domenii: libera circulaţie a persoanelor, a serviciilor, a mărfurilor, a capitalurilor, libertatea de

---

[1] C. Rarincescu, *Teoria serviciului public,* Editura Cursurilor litografiate, 1941, p. 289-291.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 94.

[3] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 421.

[4] Rodica N. Petrescu, *Drept administrativ,* vol. I, Ediţia a II-a, actualizată, Editura Cordial-Lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 275.

stabilire, comerțul, transporturile, dreptul de autor și multe altele. În gestionarea problemelor ce vizează aceste domenii, în acord cu legislația UE, trebuie să se aibă în vedere și reglementările comunitare în materia contractelor administrative.

În abordarea contractelor administrative în această materie trebuie să se țină cont de politicile concurențiale statuate de legislația comunitară. Aceste politici au ca scop instituirea unui sistem economic menit să asigure libera concurență și condiții egale, nediscriminatorii, pentru toți competitorii pe piață. Dintre instrumentele - numeroase, de altfel - de aplicare a unui sistem decizional pe piața comunitară, care să asigure libera circulație a mărfurilor, se poate aminti legea antimonopol sau legea anti-trust, interzicerea abuzului de poziție dominantă, supravegherea acordurilor dintre firme, precum și supravegherea utilizării subvențiilor acordate de stat.

Cadrul legal general de realizare a acestor contracte este dat de Directiva nr. 92/50/EEC din 18 iunie 1992 referitoare la coordonarea procedurilor pentru încheierea contractelor de servicii publice, Directiva nr. 93/36/EEC din 14 iunie 1993 pentru coordonarea procedurilor de încheiere a contractelor de achiziții publice, Directiva Consiliului nr. 93/37/EEC din 14 iunie 1993 cu privire la coordonarea procedurilor pentru încheierea contractelor de lucrări publice. Aceste directive sunt amendate de Directiva Consiliului și a Parlamentului European nr. 97/52/EC din 13 octombrie 1997. Mai poate fi menționată și Comunicarea de interpretare a Comisiei cu privire la concesiunile în dreptul comunitar din 29.04.2000 (200/C 121/02)[1].

Managementul desfășurării acestor contracte în care sunt implicate fonduri UE este controlat de Curtea de Conturi a Comunităților Europene care realizează unele rapoarte cum ar fi de exemplu „Special Report No 10/2000 on the public contracts awarded by the Joint Research Centre, together with the Commission's replies"(2000/C 172/01).

Art. I (a) din Directiva nr. 93/37/EEC definește contractul public ca fiind un contract pecuniar încheiat între contractor și autoritatea contractantă care are ca scop executarea sau/și executarea și proiectarea lucrărilor cu privire la una din activitățile la care se face referire în Anexa II, sau executarea oricărei lucrări care se referă la necesitățile specificate de către autoritatea contractantă. Autoritățile contractante pot fi un stat membru, autoritățile locale sau regionale, instituții în care predomină dreptul public, asociații formate din mai multe autorități. O instituție guvernată de dreptul public este o instituție formată în scopul de a îndeplini nevoile de interes general, fără a avea un caracter industrial sau comercial, având un statut legal și fiind finanțată majoritar de către stat sau de către autoritățile locale sau regionale sau de alte instituții guvernate de dreptul public sau subiecte al căror management este supervizat de aceste instituții. Lista cu instituțiile contractante, guvernate de dreptul public sunt prevăzute în Anexa I la directivă. Această listă are un caracter orientativ, ea putând fi lărgită în condițiile prevăzute de Directivă. Statele membre vor anunța periodic Comisia asupra oricărei schimbări a listei referitoare la instituții.

Contractul de concesiune este considerat în general o specie a contractelor administrative. Art. I (d) din Directiva nr. 93/37 /EEC definește concesiunea publică ca fiind un contract public în care contractantului i se conferă dreptul de a exploata lucrarea concomitent cu obligația de plată. Aceeași directivă mai prevede criteriile de participare

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 422.

și selecție a contractanților precum și modele de contracte publice. Selectarea candidaților trebuie să se facă după criterii calitative care să fie făcute publice astfel încât să se asigure toate garanțiile pentru o competiție corectă. Anunțul concesiunii trebuie publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene. De asemenea se instituie procedura informării motivate a candidaților eliminați ale căror cereri au fost descalificate (art. 8). În absența standardelor europene în domeniul tehnic se vor aplica specificațiile tehnice naționale în acord cu principiile generale europene și dezideratele comune ale membrilor (art. 10)[1].

Comunicarea de interpretare a Comisiei cu privire la concesiunile în dreptul comunitar din 29.04.2000 pune accentul în mod deosebit pe respectarea în procedura de alegere a contractantului a principiilor nediscriminării, egalității de tratament, asigurării transparenței, principiul proporționalității și încheierea contractului *intuitu personae*. Un alt principiu consacrat este cel al recunoașterii mutuale (*mutual recognition*) care constă în faptul că statele membre trebuie să accepte produsele și serviciile furnizate de către operatorii economici în alte țări comunitare, dacă produsele și serviciile se găsesc la standardele statului care le recepționează. Aplicarea acestui principiu la concesiuni implică, în particular, ca statul membru în care serviciul este furnizat trebuie să accepte specificațiile tehnice, atestatele, diplomele, certificatele și recunoașterile profesionale obținute într-un alt stat membru dacă sunt echivalente cu cele din statul unde serviciul este furnizat.

Interpretarea Comisiei precizează că legislația UE nu interzice statelor membre să încheie concesiuni după metode proprii, dar care trebuie să fie compatibile cu dreptul Comunitar. De asemenea, unele state consideră că prevederile Directivei nr. 93/37/EEC nu se aplică contractelor încheiate între autoritățile publice și alte persoane legale guvernate de dreptul public (contractorul nu poate fi decât o persoană privată). Comisia atrage atenția prin interpretarea sa că potențialul concesionar poate fi atât o persoană privată, cât și o persoană guvernată de dreptul public (stabiliment public), lucru care rezultă din combinarea art. 3(3) cu art. 3(1) din Directiva nr. 93/37/EEC.

Curtea de Conturi a Comunităților Europene analizează legalitatea și calitatea managementului financiar (deci inclusiv oportunitatea angajării unor cheltuieli) bazat pe fondurile UE, în legătură cu formalitățile prealabile, încheierea contractului și monitorizarea executării acestuia. În raportul menționat mai sus (Joint Research Centre), Curtea critică procedura subconcesionarii, considerând că nu este în concordanță cu filosofia legală a contractelor publice (deși directivele nu interzic expres subcontractarea, se consideră că selecția făcută de autoritatea publică este *intuitu personae*, în considerarea calităților personale ale autorității contractante) și în plus, atrage costuri adiționale. În general se observă că un principiu de drept public în țările europene, imposibilitatea subcontractării fără acordul expres al autorității subcontractante.[2]

Din categoria contractelor administrative reglementate de legislația UE de o importanță deosebită sunt contractele de parteneriat public-privat.

Încă de la început facem observația că acestea nu au definire legală la nivelul Uniunii Europene. În general, termenul de parteneriat public-privat desemnează cooperarea, în diferite forme, dintre autoritățile publice și mediul de afaceri, în scopul asigurării finanțării, construcției, renovării, managementului sau întreținerii unei infrastructuri, sau furnizării unui serviciu.

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 422.
[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 423.

Fenomenul parteneriatului public-privat a luat amploare în mai multe domenii care, în mod tradițional, cădeau în competențele sectorului public. Autoritățile publice ale statelor membre ale Uniunii Europene au recurs la diverse forme de parteneriat public-privat, mai cu seamă în sectoare precum transport, sănătate publică, educație și siguranță națională. La nivel european, a fost recunoscut faptul că recursul la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la realizarea rețelelor transeuropene de transport, domeniu în care întârzierile sunt considerabile, în special din lipsa de fonduri[1]. Un alt domeniu în care s-a considerat că parteneriatul public-privat ar putea determina o creștere a investițiilor este acela al inovării, cercetării și dezvoltării[2]. La nivel local, autoritățile publice au recurs la diverse formule de parteneriat public-privat în vederea administrării serviciilor publice, precum distribuția energiei electrice sau a apei, ori managementul deșeurilor.

Regimul juridic al parteneriatului public-privat conform dreptului comunitar este aplicabil numai atunci când obiectul parteneriatului public-privat constă în activități economice, fiindcă competențele Uniunii Europene în acest domeniu sunt justificate prin prisma obiectivului înscris în Tratatul Comunităților Europene, de instituire a pieței interne. Așadar, regimul juridic comunitar a parteneriatului public-privat nu este aplicabil activităților neeconomice, precum școlarizarea obligatorie sau servicii de securitate socială. Pe de altă parte, acest regim juridic nu este aplicabil acelor acte prin care autoritățile publice autorizează prestarea de activități economice, precum activități de taximetrie, celor care implică utilizarea spațiului public pentru desfășurarea de activități economice, activități farmaceutice etc.

Comisia Europeană într-o abordare recentă în ceea ce privește fenomenul parteneriatului public-privat[3] tinde să introducă în acest concept orice cooperare dintre actorii publici și cei privați. Categoriile juridice cărora li se subsumează multitudinea de formule de cooperare sunt, de regulă contractele de achiziții publice și concesiunile. Dacă primele dintre ele beneficiază de un regim juridic specific, prevăzut în legislația secundară, nu este cazul și celor din urmă, cărora li se aplică principiile din Tratatul Comunităților Europene privind piața internă, precum și jurisprudența Curții Europene de Justiție.

Costul din ce în ce mai mare al dezvoltării de infrastructuri, a impus statelor dezvoltate din punct de vedere economic, necesitatea unei îmbinări a utilizării resurselor și capacităților manageriale proprii sectorului privat cu principiile aplicabile sectorului public, în vederea minimizării costurilor suportate de la bugetele publice și eficientizarea construcției și operării unor infrastructuri, cu un mare impact social, care ar fi imposibil de acoperit numai din resurse bugetare.

Toate statele aflate pe această nouă construcție au trebuit să-și adapteze atât legislația, cât și principiile de abordare proprii sectorului financiar public în vederea adoptării necesității transparenței totale a utilizării fondurilor publice și crearea unui

---

[1] Comunicarea Comisiei din 23 aprilie 2003 „Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions", COM (2003) 132; Raportul grupului la nivel înalt cu privire la rețelele transeuropene de transport din 27 iunie 2003.

[2] Concluziile Președinției, Consiliului European de la Bruxelles, 12 decembrie 2003.

[3] Cartea Verde cu privire la parteneriatul public-privat și dreptul comunitar al contractelor publice și concesiunilor (COM(2004)327 final).

mediu avantajos investiţiilor private privitoare la gestiunea afacerilor şi realizarea profitului investitorului.

În privinţa stadiului actual de evoluţie al acestei instituţii juridice, trebuie spus că parteneriatele public-private sunt supuse dispoziţiilor privitoare la contractul de concesiune sau la cele privind delegarea serviciului public ori reglementările privitoare la achiziţiile publice.

În plan internaţional nu s-a realizat standardizarea nomenclatorului utilizat pentru descrierea procesului de parteneriat. De asemenea, la nivelul dreptului comunitar, nu există o definiţie specifică a parteneriatului public-privat. Fiecare tip de acord este definit prin legislaţia comunitară particulară care reglementează structurile operaţionale şi sistemul de achiziţii publice. Cu toate acestea, Comunicarea de interpretare asupra concesiunilor, publicată de Comisia Europeană, sugerează faptul că, în scopul distincţiei concesiunilor de alte tipuri de parteneriate public-private, caracteristica acestui tip de acord priveşte transferul riscului către partea privată. Acest criteriu permite definirea fiecărui tip de parteneriat public-privat în funcţie de legislaţia relevantă şi de metodele utilizate pentru selectarea părţilor private. În timp ce posibilităţile de alegere a structurilor sunt nelimitate, în privinţa formelor financiare şi juridice, Comisia consideră că parteneriatele public-private pot fi definite în raport cu regulile care reglementează alegerea partenerilor privaţi, precum şi selecţia şi aplicarea procedurilor de achiziţii publice. În consecinţă, parteneriatele public-private, indiferent dacă privesc activităţi şi/sau servicii, sunt:

- reglementate de către dispoziţiile detaliate ale directivelor asupra achiziţiilor publice;
- acoperite de regulile şi principiile Tratatelor, astfel cum sunt reflectate în Comunicarea de interpretare şi în jurisprudenţă.

Există trei abordări privind atribuirea funcţiilor publice de către sectorul privat:

a) prin concesiune operaţională - operating leases,

b) prin acorduri de exploatare - operating agreements, sau

c) prin intermediul contractelor de servicii - service contracts.

Parteneriatele public-private sunt mai facil de analizat în funcţie de obiectul acestora, după cum urmează:

a) Proiecte integrate şi oportunităţi operaţionale.

Parteneriatele integrate implică transferul de responsabilităţi pentru conceperea, construirea, şi exploatarea unui singur obiectiv (amenajări), sau a unui grup de obiective de către un partener din sectorul privat.

b) Proiecte în parteneriate şi oportunităţi de investiţii.

Acordurile pot implica şi finanţarea din partea sectorului privat pentru proiecte care, în alte condiţii, ar fi finanţate în totalitate de către stat. Aceste acorduri sunt atractive deoarece permit implementarea unor noi surse de capital şi eficienţa în exploatare. Este cazul concesiunilor sau a vânzărilor de active sau de părţi din entităţile deţinute de către stat, către sectorul privat.

c) Parteneriate public-private de tipul concesiunii. Potrivit tipului de concesiune pură, parteneriatele public-private îşi asumă întreaga investiţie. Părţile, cea publică şi cea privată, divid *ex ante* riscurile identificate prin acorduri contractuale privind responsabilităţile, riscurile şi finanţarea. De asemenea, guvernul suportă riscul legislativ, pe când partea privată îşi asumă riscurile de construcţie şi cele comerciale.

d) Parteneriate public-private de tipul unei societăți în participație. Acest tip de proiect reprezintă un angajament comun - joint commitment, al sectorului public și al celui privat, încheiat pe durata ciclului de viață al proiectului respectiv. În această situație, participarea la investiție a sectorului privat este mai redusă de 100%. Părțile împart responsabilitatea, riscul și finanțarea, în calitate de acționari într-o societate publică. Deși există excepții de la regulă, părțile împart și riscurile și profiturile în funcție de proporția deținută la capitalul proiectului.

Exemple ale acestui tip de parteneriat public-privat pot fi găsite în mod obișnuit în situația proiectelor de infrastructură în care aceasta este deținută (în totalitate sau parțial) de către autoritățile publice.

e) Forme mixte de parteneriat public-privat. Aceste forme se referă la divizarea parteneriatului în mai multe subproiecte deținute în totalitate de către autoritățile publice, precum și prerogativa de control a proiectului global. În cadrul formelor mixte, cel puțin unele din subproiecte aparțin sectorului privat, în calitate de concesiuni private ori alte forme.

Aplicarea acestor forme mixte pare să capete o acceptare din ce în ce mai mare în proiecte având o complexitate însemnată și care pot fi divizate în subproiecte.

Contractele administrative expres nominalizate în Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Art. 2 al. 1, lit. c) din Legea contenciosului administrativ stabilește că sunt incluse în categoria actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:

- punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;
- executarea lucrărilor de interes public;
- prestarea serviciilor publice;
- achizițiile publice.

După cum se observă, Legea contenciosului administrativ asimilează contractele administrative în categoria actelor administrative pentru ca și acestea să poată fi supuse controlului de legalitate în fața instanțelor de contencios administrativ.

În opinia noastră, textul este extrem de vag și imprecis, dată fiind aria foarte largă în care pot fi implicate autoritățile administrative pentru realizarea scopurilor enunțate în lege. De altfel, acest lucru îl recunosc și inițiatorii acestui act normativ, atunci când subliniază că „Formulările utilizate pentru identificarea categoriilor de contracte administrative fiind generice, este clar că, în final, va fi vorba despre opțiunea legiuitorului de a include un contract anume de executare de lucrări de interes public, de exemplu, în sfera contractelor administrative"[1].

Există, însă, și argumente care pot fi aduse în critica soluției adoptate de legea contenciosului administrativ, de a scoate din sfera dreptului privat, a dreptului comun, litigiile legate de contractele administrative. Acestea țin de evoluția și tendințele actuale ale dezvoltării statului și dreptului în Europa, care urmăresc restrângerea acțiunii administrației în gestionarea spațiului public și estomparea clivajului dintre dreptul public și cel privat.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2002, p. 284.

Astfel, după cum observă prof. Ioan Alexandru[1], „modelul partajului public-privat specific ordinii juridice franceze, pe care noi l-am preluat, nu se regăseşte în dreptul comunitar şi nu-şi poate găsi explicaţia decât în cadrul istoriei particulare a construirii statului francez, istorie pe care Europa dreptului comunitar nu are nici un motiv să şi-o asume. Interesele şi idealurile pe care Europa le serveşte în zilele noastre nu sunt deloc compatibile cu acea „regalitate" a dreptului administrativ,[2] de care statul a ştiut să profite pentru a-şi afirma propria sa „regalitate", supunându-se principiului dreptului, dar păstrând controlul asupra acestui drept, l-a transformat într-un instrument în mâna sa[3]. Idealurile şi interesele a căror apărare va fi asigurată de Europa, nu prea pot să fie servite de un model juridic, care dă prioritate normelor juridice de drept public şi scoate statul în afara normei de drept comun, absolvindu-l de o serie de răspunderi.

Spre deosebire de acest model, dreptul comunitar îşi are izvoarele într-un mod opus de partajare a rolurilor sociale, în care promovarea întreprinderii private şi a principiilor pieţei presupune o reducere semnificativă a funcţiilor administrative şi a dreptului public care stă la baza acestora. Conceput de la început spre a permite construirea unei pieţe comune[4], dreptul Europei sistematizează un ansamblu de convingeri legate de liberalismul economic, cum ar fi normele gândite pentru a garanta deplina libertate în desfăşurarea operaţiunilor economice. Iată de ce, odată cu apariţia dreptului comunitar, se pune problema regimului juridic al schimburilor economice, materie în care nu există încă o concordanţă între practica şi credinţele conservate în sistemele juridice, caracterizate de partajul public-privat şi ideile promovate în aranjamentele comunitare care promovează libera concurenţă între întreprinderile private".

Această problemă a frontierei dintre dreptul public şi dreptul privat, care este specifică şi ordinii noastre juridice, nu se pune doar din punct de vedere economic, ci şi pe plan politic. Liberalismul comunitar nu se prea potriveşte cu un Stat a cărei suprafaţă socială este sistematic mărită cu ajutorul unor categorii şi instituţii juridice care ţin de dreptul public, mai exact de dreptul administrativ. Odată cu introducerea conceptelor de interes general, ordine publică şi putere publică, Statul nu dispune doar de nişte concepte, ci şi de pârghiile necesare reglementării pe cale administrativă a raporturilor sociale.

Între acest tip de pârghii şi cele ale dreptului comunitar nu se prea poate face o articulare, fără a exista tensiuni. Conceptul juridic european dă o mai mică importanţă sectorului public şi tinde să se impună prin măsuri, cum ar fi cele destinate să limiteze zona, care, tradiţional, este cuprinsă în administraţia publică sau măsuri care constau în surprinderea anumitor reguli de funcţionare, caracteristice serviciilor publice şi sectorului public, în general. În acest mod, se poate produce, într-un anumit fel, o asimilare juridică între public şi privat, care treptat sunt supuse acelorași norme şi reglementări. Spre exemplu, normele juridice care reglementau accesul la funcţia publică stabileau că au vocaţie pentru acestea doar cetăţenii români, dar acest lucru contravenea principiului liberei circulaţii impus prin tratatul de la Roma. Jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie a dat noţiunii de administraţie publică un conţinut restrictiv pentru a permite ocuparea funcţiilor publice şi de alţi cetăţeni ai statelor membre U.E. Pentru a corela norma internă

---

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 399.
[2] Formula aparţine lui P. Legendre, *Tresor historique de l'Etat en France*, Fayard, 1992.
[3] J. Caillosse, J. Hardy, *op. cit.*, p. 36.
[4] J. Pjacque, *Le role du droit dans l'integration europenne*, în Philosophie politique nr. 1/1991.

cu spiritul și normele U.E. a fost necesară modificarea normei juridice, în sensul de a se permite accesul în funcții publice în administrația românească și pentru cetățenii străini, în condițiile legii[1].

C. Doctrina și practica juridică în materia contractelor administrative

Așa cum se arată în literatura de specialitate, literatura franceză din perioada interbelică referitoare la contractele administrative a statuat faptul că „acestea sunt, ca toate contractele, fondate pe respectul cuvântului dat, dar diferă de contractele de drept privat prin câteva reguli precise: toate regulile speciale se rezumă la faptul că efectele contractelor administrative nu sunt identice cu efectele contractelor civile. Cel ce încheie un contract administrativ se obligă nu numai să nu stânjenească funcționarea serviciului public, dar să și faciliteze buna funcționare a acestuia, ceea ce plasează contractanții într-o anumită situație de inegalitate"[2].

La baza concepției menționate asupra contractelor administrative se afla noțiunea de „serviciu public", noțiune care se consideră a nu fi în măsură să furnizeze explicații cu privire la ansamblul particularităților contractului administrativ. Astfel, Laurent Richer[3], după câteva decenii de la emiterea acestei teze, constată că „s-a putut remarca că teoria lui Jeze este mai adecvată unui contract (administrativ, n.n.) particular, spre exemplu contractul de concesiune a unui serviciu public, decât tuturor contractelor administrative. În acestea din urmă, la care legătura cu serviciile publice este mai slabă, inegalitatea părților poate fi legată de noțiunea de interes general sau putere publică".

Asupra acestei concepții, autorul menționat subliniază că aportul lucrării lui Gaston Jeze este dublu: pe de o parte, demonstrează limitele și incoerențele analizei materialiste a actului juridic, act generator de situații subiective, acte-reguli, stabilind în același timp prioritatea scopului serviciului public, contractul administrativ trăgându-și particularitățile din includerea în el a regulilor proprii serviciului public [4].

Autorul citat conchide că „Acest tratat despre contractele administrative rămâne... lucrarea de referință în materie, dar dezvoltarea procedeului contractual în acțiunea administrativă a suscitat apariția a numeroase lucrări asupra unor anumite tipuri de contracte"[5].

Abordându-se problematica contractelor administrative prin prisma diversității contractelor pe care le încheie administrația publică pe de o parte, iar, pe de altă parte, a elementelor specifice contractelor administrative, care le deosebesc de cele de drept comun[6], în literatura franceză, mulți autori împart contractele încheiate de administrația publică în două categorii: contracte administrative și contracte ale administrației.

---

[1] I. Alexandru, *Dreptul și managementul*, Editura All Beck, București, 2004, p. 52-54.

[2] Gaston Jèze, *Les contrats administratifs de l 'Etat, des departements, des communes et des etablissement public*, vol. III, Paris, 1927-1934, p. 8.

[3] Laurent Richer, *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., Paris, 1995, p. 19. Autorul Richer îl citează pe George Salon cu lucrarea *Gaston Jeze et la theorie generale des contrats administratifs*, apărută în Revue historique des Faculte de Droit, 1991, nr. 12, p. 71.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, p. 20.

[6] Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, ed. 17, Dalloz, Paris, 1998; Andre de Laubadere, J.C. Venezia, Yve Gaudemet, *Traite de droit administratif*, ed. 14, LGDJ Paris, 1996.

În ce privește contractele administrației, acestea sunt identice cu contractele încheiate de particulari, așa cum sunt ele definite și reglementate de Codul civil. Contractele administrației pot consta în: vânzare-cumpărare (cum ar fi cele pentru achiziționarea unui teren sau cele pentru vânzarea produselor din domeniul privat al autorităților publice), contractele de închiriere (de pildă, închirierea unui imobil al administrației publice), contractul de asigurare (cum este contractul pentru asigurarea unor bunuri mobile ori imobile ale administrației publice).

Asemenea contracte civile pe care le încheie administrația publică, foarte frecvente de altfel, sunt caracteristice procedurii de gestionare privată a serviciilor publice.

Așadar, se poate spune că ori de câte ori administrația publică apare într-un contract pe o poziție de egalitate cu celălalt contractant - ceea ce constituie diferența esențială față de contractele administrative - se poate afirma că ne aflăm în fața unui contract civil al administrației. După cum, ori de câte ori prin contractul încheiat administrația încredințează unui particular - persoană fizică sau juridică - executarea unei lucrări publice sau efectuarea unui serviciu public, este vorba de un contract administrativ, numit sau nenumit, încheiat de administrație.

Desigur, interesul distincției dintre cele două categorii de contracte - ale administrației și administrative - este acela că în ce privește contractele administrative acestea sunt supuse regulilor speciale ale dreptului administrativ, reguli care diferă de regulile dreptului civil, ceea ce determină, de pildă în Franța, competența judiciară diferită în soluționarea litigiilor ce se ivesc în legătură cu executarea acestor contracte.

Dacă în privința contractelor civile, în Franța, soluționarea pricinilor legate de executarea lor este de competența instanțelor de drept comun, litigiile generate de modul de îndeplinire a obligațiilor derivând din contractele administrative sunt de competența tribunalelor sau curților administrative de apel.

În ce privește soluționarea unor litigii generate de contractele administrative, dar și de contractele administrației, în țara noastră încă nu se face o distincție precisă și, ca atare, sunt date în competența instantelor civile de drept comun[1].

Administrația publică are ca fundament de existență, așa cum se subliniază în literatura de specialitate[2] „organizarea aplicării și executarea în concret a normelor legale, asigurarea funcționării normale a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea unor acte normative sau individuale, inclusiv efectuarea de operațiuni materiale prin intermediul cărora se intervine în viața particularilor spre a le dirija activitatea ori a le executa anumite prestații". Pentru a realiza acest scop administrația trebuie să afecteze un patrimoniu care este format din bunuri mobile și imobile, din care unele alcătuiesc proprietatea publică și privată a statului, județului și comunei.

Între particulari și administrația publică se pot crea raporturi juridice contractuale cu privire la intrări, modificări sau ieșiri ale bunurilor patrimoniale, atât prin contracte de drept privat, cât și prin contracte administrative.

În analiza noțiunii de contract administrativ trebuie să plecăm de la sensul material-funcțional pe care îl are administrația publică, potrivit căruia ea reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, activitate realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație. În doctrină, se

---

[1] Vezi Iulian Avram, *Contractele de concesiune*, Editura Rosetti, București, 2003, p. 10.

[2] De pildă, Liviu Giurgiu, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 2001, p. 9.

consideră că aceasta realizează prin actele administrative, contractele administrative și operațiunile administrative.

În Franța, autori de specialitate s-au aplecat asupra a ceea ce diferențiază contractul civil de celelalte contracte, cum ar fi contractul comercial, contractul administrativ etc.[1]

Profesorul Antonie Iorgovan, ne prezintă următoarele trăsături ale contractelor administrative[2], trăsături care delimitează contractele administrative de contractele civile, în sensul larg al termenului (contracte civile speciale, contracte economice, contractele de muncă etc.), cât și de actele administrative ori de operațiunile administrative, astfel:

a) reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice și un particular;

b) presupune efectuarea de lucrări, prestarea de servicii etc., de către particular în schimbul unei remunerații (caracter oneros);

c) este destinat a asigura funcționarea aceluiași serviciu public, a cărui organizare reprezintă o obligație legală a autorității administrației publice cocontractante (are ca scop un serviciu public) sau, după caz, punerii în valoare a aceluiași bun public;

d) părțile trebuie să accepte unele clauze de natură reglementară stabilite prin lege sau, în baza legii, prin hotărâre a guvernului (clauze reglementare);

e) autoritatea administrației publice (cel autorizat) nu poate ceda interesele, drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități a administrației publice, în condițiile legii, iar particularul le poate ceda oricărei persoane, dar numai cu aprobarea administrației publice;

f) când interesul public o cere sau când particularul nu și-a îndeplinit din culpă obligațiile din contract, ori când executarea apare prea împovărătoare pentru particular, autoritatea administrației publice poate modifica sau rezilia unilateral contractul, fără a mai recurge la justiție;

g) părțile, prin clauza expresă, sau prin simpla acceptare a clauzelor prestabilite au înțeles că se vor supune, inclusiv cu privire la soluționarea litigiilor, unui regim de drept public;

h) soluționarea litigiilor este de competența instanțelor de contencios administrativ dacă legea nu prevede altfel.

Elementele de diferențiere între contractele administrative și contractele civile sau comerciale, așa cum sunt ele identificate și de Valentin Prisăcaru[3], sunt următoarele:

a) Cuprinsul contractului administrativ este stabilit, în clauzele sale principale, de una din părțile contractante, anume de serviciul public, iar cealaltă parte (particularul), nu poate decât să adere sau nu la aceste clauze, spre deosebire de contractele civile și cele comerciale, în care părțile contractante stabilesc, de comun acord, toate clauzele contractului;

---

[1] Francois Collard Dutilleul, Philippe Delebecque, *Contrats civils et commerciaux,* ed.S, Dalloz, Paris, 2000; Jean Gatsi, *Les contrats speciaux,* Paris, 2000; Georges Vermelle, *Les contrats speciaux,* ed.3-a, Paris, 2000; Benabet A., *Les contrats speciaux civils et commerciaux,* Precis Domat, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, ed.9-a, 2003.

[2] Antonie Iorgovan, *Tratat de Drept Administrativ,* vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 369.

[3] Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ediția a II-a, revăzută și adăugită, Ed. All, București, 1996, p. 250-251.

b) Contractul administrativ se încheie, de regulă, prin alegerea partenerului de către serviciul public în urma licitației publice organizată în acest scop, pe când în cazul contractelor civile și comerciale părțile se aleg una pe cealaltă;

c) Încă de la încheierea contractului administrativ, serviciul public precizează cazurile în care el poate rezilia contractul, fără să suporte daune pentru rezilierea unilaterală, precum și clauza de răscumpărare, în cazul contractului de concesiune, spre deosebire de contractele civile și comerciale care, în caz de reziliere unilaterală, partea care reziliază datorează daune;

Serviciul public care a încheiat contractul administrativ are asigurată plata prețului pentru că, în cazul serviciilor publice, orice cheltuială trebuie să fie prevăzută în buget cu suma corespunzătoare, în timp ce în cazul contractelor civile și comerciale, plata prețului rămâne la posibilitatea cocontractantului.

Profesorul Nedelcu Iulian evidențiază următoarele trăsături specifice ale contractului administrativ conform legislației în vigoare[1], astfel:

a) reprezintă un acord de voință între autoritatea dintr-o instituție a administrației publice și un particular (persoană fizică sau persoană juridică);

b) presupune efectuarea de lucrări, prestarea de servicii de către particular în schimbul unei remunerații, obiectul contractului fiind determinat;

c) părțile contractante nu se bucură de egalitate juridică, astfel că subiectul determinat - care întotdeauna este o alcătuire socială care acționează în realizarea puterii publice - are o poziție de superioritate față de celălalt subiect al contractului (particularul cocontractant);

d) părțile contractante trebuie să accepte unele clauze care sunt stabilite fie prin lege, fie prin acte administrative normative, fie pe cale convențională;

e) în situația în care particularul nu îndeplinește, din culpa sa exclusivă, obligațiile din contract, celălalt subiect al contractului poate modifica sau rezilia unilateral contractul fără a mai recurge la justiție;

f) forma scrisă a contractului administrativ;

g) soluționarea litigiilor este de competența instanțelor de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel.

În concepția modernă, noțiunea de contract administrativ este o creație a doctrinei juridice franceze, cristalizată pe baza jurisdicției Consiliului de Stat.

Cu privire la aceasta, autorul român Petre Strihan arată că teoria Consiliului de Stat asupra contractelor administrative se întemeiază pe o concepție a separației puterilor și pe o serie de legi care reglementează competența instanțelor administrative.

Unul dintre primii autori francezi care a dezvoltat teoria contractului administrativ a fost Laférrière în lucrarea „Traité de la jurisdiction administrative et du recours contentieux" apărută în 1886 la Paris. Teoria sa are ca punct de plecare faptul că unele acte erau emise de stat în exercitarea funcției sale de putere publică, deci de deținătoare a suveranității, ceea ce se realizează prin manifestari unilaterale de voință, în timp ce alte acte erau făcute tot de stat, dar ca simplă persoană juridică, titulară a unui patrimoniu, realizate în forma contractuală.

---

[1] Iulian Nedelcu, *Drept civil. Contracte speciale,* coordonator Ion Dogaru, Editura All Beck, București, 2004, p. 984.

Până la sfârșitul secolului al XIX-lea, doctrina și jurisprudența franceză au adoptat drept criteriu de departajare a contractelor administrative față de celelalte contracte încheiate de către administrația publică faptul ca litigiile ivite în încheierea și executarea lor aparțin jurisdicției administrative.

Această regulă de determinare a fost abandonată la începutul secolului al XX-lea, fiind înlocuită cu un nou principiu care recunoștea caracterul de drept public actelor administrative referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice, exceptând cazurile în care administrația acționează pe calea gestiunii private.

Categoria contractelor administrative era compusă din contractele încheiate de administrație și un particular, în legătură cu organizarea și funcționarea serviciilor publice, în care se stipulează o anumită participare a particularului cocontractant la funcționarea acestor servicii și care cuprinde clauze speciale care nu-și găsesc locul în contractele de drept civil sau comercial. Astfel, cum preciza Constantin G. Rarincescu, deoarece contractele privesc un serviciu public și particularul colaborează voluntar la buna lui funcționare, acestor contracte li se aplică un regim juridic „în mare măsură diferit de cel aplicabil contractelor de drept privat"[1].

În opinia întemeietorului teoriei contractului administrativ, profesorul Gaston Jeze, principalele contracte cu această natură erau socotite următoarele:

- contractul de furnituri, care constă în furnizarea sau confecționarea de obiecte materiale mobiliare;
- contractul de lucrări publice, care avea ca obiect efectuarea unei construcții imobiliare publice;
- contractul administrativ de transport, care avea ca obiect transporturi pentru stat;
- contractul de concesiune a unui serviciu public, care avea ca obiect organizarea și exploatarea unui serviciu public.

Ca elemente caracteristice contractului administrativ, puse în evidență în această opinie, pot fi menționate:

- existența unui caiet de sarcini și condiții generale care cuprind și reguli exorbitante de drept comun;
- angajamentul de cooperare activă și personală a furnizorului la funcționarea serviciului public;
- contractul încheiat în legătură cu funcționarea unui serviciu public implică aplicarea unui regim de drept public;
- inserarea unei clauze prin care părțile declară că sunt de acord să se supună jurisdicției administrative.

Cât privește regimul juridic aplicabil contractelor administrative s-a subliniat, în aceeași opinie, că regulile de ordin tehnic privitoare la formarea, executarea și desfacerea contractelor administrative diferă, în măsură însemnată, de regulile dreptului privat pentru contractele determinate de el.

Referitor la formarea contractelor administrative, deși în principiu acestea se încheie tot sub forma unei oferte urmată de acceptare, valabilitatea acestor declarații de voință este subordonată, cât privește administrația, unor condiții și forme speciale

[1] Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ*, Editura Cultură Națională, București, 1936, p. 202.

BCU M. EMINESCU IAȘI

privitoare la competenţa autorităţii publice contractante, la alegerea cocontractantului particular şi la procedura instituită în acest scop, care cel mai adesea este adjudecarea.

Reguli mult mai riguroase decât cele de drept privat se aplică în ce priveşte executarea şi efectele contractelor administrative. Astfel, de regulă, contractele administrative nu pot fi cesionate. Contractantul nu este ţinut să execute numai obligaţiile contractuale, ci trebuie să facă tot ce este necesar pentru asigurarea funcţionării regulate şi continue a serviciului public, întrucât el a consimţit în mod voluntar să colaboreze.

Părţile au, aşadar, drepturi şi obligaţii speciale. De pildă, dreptul administraţiei publice de a modifica unilateral unele clauze ale contractului şi de a impune concesionarului noi obligaţii şi sarcini în vederea satisfacerii interesului public. De asemenea, concesionarul nu se poate opune la aceste modificări, însă are dreptul de a obţine despăgubiri dacă executarea acestor obligaţii devine oneroasă pentru el.

De asemenea, s-a mai subliniat că în cazul contractelor administrative se aplică reguli speciale, deosebite de dreptul comun, referitoare la sancţiuni, rezilieri, decăderi, unele dintre acestea putând fi pronunţate direct de administraţie, fără prealabila intervenţie a justiţiei.

În definirea şi caracterizarea contractului administrativ ne lovim totuşi de unele dificultăţi, astfel: a) Contractul cu sine însuşi[1]; b) În situatia în care acordul intervine între subiecte de drept internaţional[2]; c) În privinţa fundamentării caracterului obligatoriu al contractului administrativ[3]; d) Distincţia contract-tratat[4]; e) Varietate de

---

[1] O primă problemă este aceea a „contractului cu sine însuşi" fiind cazul despre acele structuri ale administraţiei publice fără personalitate juridică sau care au personalitate juridică, dar sunt subordonate ierarhic altor structuri administrative. De exemplu, contractele încheiate între o instituţie publică din administraţia publică centrală şi o instituţie realizatoare a unui serviciu deconcentrat al statului. Acestea deşi au autonomie unele faţă de altele, deşi au organizare proprie şi mijloace de acţiune specifice, exprimă ambele voinţa statului, iar statul are o personalitate juridică indivizibilă, astfel încât se pune întrebarea dacă nu suntem în prezenţa unui contract ca acord între mai multe subiecte de drept. Iulian Nedelcu, Ion Dogaru coordonator, *Drept Civil. Contracte Speciale, Curs universitar,* Ed. All Beck, Bucureşti 2004, p. 981.

[2] O altă problemă este aceea dacă acordul intervine între subiecte de drept internaţional. În acest caz este vorba despre tratate sau pot exista şi acorduri cu caracter contractual? Orice acord între două state este un tratat guvernat de dreptul internaţional? Iulian Nedelcu, Ioan Dogaru coordonator, *Drept Civil. Contracte Speciale, Curs universitar,* Ed. All Beck, Bucureşti 2004, p. 981.

[3] O a treia problemă care trebuie soluţionată este aceea privind fundamentarea caracterului obligatoriu al contractului administrativ. Cu privire la „contractul cu sine însuşi" s-a exprimat opinia că el este de neconceput, s-a afirmat părerea că este posibil a accepta noţiunea în condiţiile în care se recunoaşte unor entităţi autonome din interiorul statului o personalitate limitată, având caracter funcţional, dar s-a concluzionat că singura posibilitate de a accepta acest concept este aceea de a lua în considerare faptul că în dreptul privat contractul este legat de noţiunile de capacitate şi de drept subiectiv, în timp ce în dreptul public se lucrează cu conceptul de competenţă, care este de natură legală. În consecinţă, este posibil ca un text de lege sau un act administrativ normativ emis în temeiul unei legi să acorde competenţa să încheie un contract administrativ unei structuri fără personalitate juridică din administraţia publică. Iulian Nedelcu Ion Dogaru, coordonator, *Drept Civil. Contracte speciale. Curs universitar,* Ed. All Beck 2004, p. 982.

[4] Cu privire la distincţia contract-tratat, în literatura de specialitate au fost emise mai multe opinii. O concepţie este aceea că acordurile între state sunt întotdeauna tratate, indiferent de conţinutul şi finalitatea lor. O altă concepţie consideră că acordurile între state pot fi sau nu tratate, în funcţie de voinţa semnatarilor, care pot hotărî dacă dreptul aplicabil acordurilor este sau nu dreptul internaţional, cu o singură excepţie care se manifestă atunci când obiectul vizează suveranitatea. În acest caz, acordul este în mod necesar un tratat. A treia concepţie consideră că acordurile între state pot fi tratate sau pot fi contracte în funcţie de obiectul lor,

acord în dreptul internațional[1]; f) Raportul contract-convenție[2].

Teoria contractelor administrative a pătruns din țara de origine Franța - în doctrina și jurisprudența (mai puțin legislația) altor țări din Europa, printre care și România. La fel ca în Franța, și la noi doctrina clasică s-a conturat după Primul Război Mondial pe fondul aplicării reformelor legislativ-administrative reclamate de Unirea de la 1918, reforme care au condus la adoptarea Constituției din 1923.

În țara noastră, teoria contractelor administrative a dobândit unele particularități determinate în primul rând de inexistența unor instanțe speciale de contencios administrativ. Constituția din 1923, prin art. 107 interzicea constituirea unor instanțe administrative: „Autorități speciale de orice fel cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se pot înființa.

Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești". Prin legea pentru contenciosul administrativ din 1925, litigiile cu privire la actele de autoritate erau date în competența Curților de Apel, în timp ce actele de gestiune, civile, ale statului aparțineau competenței instanțelor de drept comun și controlul legalității lor se făcea potrivit dreptului privat.

---

fiind contracte atunci când obiectul acordului face trimitere la dreptul intern. Fiecare dintre aceste concepții este criticabilă, perfectibilă. Pentru a se căuta soluții la această problema s-a propus în literatura de specialitate analiza efectelor acordului.

[1] O varietate de acord în dreptul internațional este „gentleman's, agreement", care diferă de tratat în primul rând prin lipsa intenției părților de a se obliga juridic. Practic, este vorba despre o negociere urmată de un acord, dar care, pentru mulțimea celor interesați, nu produce efect juridic pentru că nu rezultă din acord nici un angajament juridic. În administrația publică, deci la nivel național, este cunoscut și aplicat acordul tip „gentleman's agreement" atunci când sunt semnate protocoale în care se prevede că se ia o decizie unilaterală ulterioară sau să se încheie contracte ulterioare, ca, de exemplu, un protocol încheiat cu sindicatele funcționarilor pentru a pune capăt unei greve. Asemenea protocoale nu pot înlocui actele viitoare pe care le prevăd și nici să oblige autoritățile administrative competente. Un astfel de acord are valoare morală și politică. Iulian Nedelcu, Ioan Dogaru, coordonator, *Drept Civil. Contracte speciale,* Ed. All Beck, București 2004, p. 982.

[2] În ceea ce privește conceptele contract și convenție, Leon Duguit consideră că de fapt contractul este o categorie particulară de convenții, dar nu orice convenție este un contract, criteriul de distincție fiind cel al scopurilor care determină voințele participanților la convenție. S-a considerat că dacă voințele sunt „concurente" actul care rezultă nu este contract, ci poate fi „act colectiv". Ca exemplu poate fi menționat actul constitutiv al unei asociații sau al unui sindicat. Duguit a mai dat și exemplul unei convenții necontractuale din care rezultă o regulă permanentă sau o situație juridică obiectivă, cum ar fi convenția colectivă de muncă, concesiunea serviciului public în precizările referitoare la condițiile de exploatare a serviciului. Teoria lui Duguit a fost criticată de Kelsen, care a arătat că voințele au totdeauna același obiect, pentru că voința manifestată de una din părți se referă în egală măsură la prestație și la contraprestație. Jurisprudența franceză nu a împărtășit părerile lui Duguit și a preferat să integreze „actele colective" în categoria generală a contractelor, admițând că sunt necesare derogări de la dreptul comun. Problemei privind fundamentul caracterului obligatoriu al contractului i s-a răspuns prin mai multe teorii. O primă teorie afirmă autonomia voinței ca fundament al caracterului obligatoriu al contractului. O altă teorie arată că fundamentul caracterului obligatoriu al contractului derivă din voința părților, dar și din esența contractului, care se determină plecând de la scopul contractului și de la descompunerea lui pe elemente componente. În jurisprudența franceză se observă că judecătorii, luând în considerare faptul că în dreptul public prevalează conceptele de funcție și de scop, voința autorităților publice neputând fi autonomă ci trebuie să respecte prevederile legale privind competența lor, pentru a determina importanța obligațiilor părților, se referă constant la intenția părților. Totuși, puterea de modificare unilaterală sau de reziliere unilateral a contractelor nu poate fi fundamentată pe voința implicită a părților contractante, ci ea derivă din reguli exterioare voinței părților, adică din dreptul aplicabil exorbitant dreptului privat. Iulian Nedelcu, Ion Dogaru, coordonator, *Drept Civil. Contracte speciale.* Ed. All Beck, București, 2004, p. 983.

Până la adoptarea Constituției din 1948, în doctrina românească s-au exprimat trei curente cu privire la contractul administrativ:

- Teza acceptării teoriei contractelor administrative, *stricto sensu*;
- Teza negării teoriei contractelor administrative;
- Teza acceptării teoriei contractelor administrative, *lato sensu*.

1. Teza acceptării teoriei contractelor administrative, *stricto sensu*. Această teză pornește de la opinia conform căreia concesiunea este un contract de drept public[1].

Regimul juridic special căruia îi sunt supuse contractele administrative se caracterizează prin forme speciale necesare pentru încheierea lor (caietele de sarcini și licitațiile publice) și prin principii speciale privitoare la executarea lor.

Această teorie a fost consacrată printr-o serie de acte normative, fiind asemănătoare cu regula rezonabilității (the rule of reasonableness) din dreptul anglo-saxon[2].

Jurisprudența din țara noastră, prin diferite decizii, îndeosebi ale Curții de Casație, a admis teza potrivit căreia administrația poate încheia cu particularii, în vederea realizării unui serviciu public, fie un contract de drept privat, supus regimului juridic al Codului Civil, fie un contract de drept administrativ guvernat de regimul dreptului public. Profesorul și autorul român Erast Diti Tarangul precizează că pentru ca un contract încheiat de administrație cu un particular în vederea unui serviciu public să poată fi considerat contract administrativ, se pune condiția ca părțile să consimtă, fie în mod expres, fie în mod tacit, că vor să se supună regimului juridic special al dreptului public.

2. Teza negării noțiunii de contract administrativ. Această teză are la bază tezele lui Leon Duguit și prevederile art. 107 din Constituția din 1923, respectiv teoria divizării actelor administrației publice în acte de autoritate și acte de gestiune.

Un susținător al acestei teze este prof. Anibal Teodorescu care invocă următoarele argumente[3]:

- statul se manifestă în dreptul public nu numai „sub fața de stat suveran, ci și sub aceea de stat-persoană juridică, în care calitate stăpânește un patrimoniu ce-i aparține în propriu și este subiect de drepturi și de obligațiuni ca orice particular";
- în actul de gestiune, statul nu comandă și nu interzice nimănui nimic, ci face cu privire la patrimoniul sau acte juridice pe care și simplii particulari le-ar putea face cu privire la patrimoniul lor propriu cu scopul de a-l conserva, de a-l mări sau micșora;
- spre deosebire de actul de autoritate, care are caracter unilateral, actul de gestiune este un act bilateral, contractual, pentru că el constă întotdeauna într-un acord de voințe și din această cauză îmbracă totdeauna forma obișnuită a actelor contractuale de drept privat;
- prin actul de gestiune, administrația poate să urmărească satisfacerea unui interes public, „cu alte cuvinte, uneori actul de gestiune nu se referă numaidecât la domeniul privat, ci și la domeniul public, a cărui pază și administrare o are tot administrația, sau chiar la interese publice";

---

[1] A se vedea Jean Vermeulen, *Contractul de concesiune de serviciu public*, în Revista de drept public, 1928, p. 108 și urm.; Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Cernăuți, vol. I, 1929, p. 413.

[2] The Rule of Reasonableness este unul din temeiurile pentru care Curtea Supremă a SUA declară o lege sau o dispoziție dintr-o lege ca fiind potrivnice prevederilor constituționale.

[3] Erast Diti Tarangul, *op. cit.*, p. 481.

- numai actele de autoritate sunt deferite contenciosului administrativ și judecate după principiile și procedura specială prevăzute de Legea din 23 decembrie 1925, pe când actele de gestiune sunt „justițiabile de tribunale și curți după principiile și procedura dreptului comun (afară numai în cazurile când acestea ar fi contrazise de legi speciale)".

3. Teza acceptării teoriei contractelor administrative, lato sensu. Această teză l-a avut ca principal susținător pe profesorul Petre Strihan care considera că „toate contractele încheiate de administrația publică sunt supuse, fără deosebire, unui regim special de drept public. Mai precis, toate contractele încheiate de administrația publică sunt supuse în primul rând principiilor generale ale contractelor din dreptul privat, din care cauză ele rămân contracte și, în al doilea rând, unor principii și norme de drept administrativ, din care cauză ele devin administrative"[1].

Autorul citat subliniază că prin lărgirea noțiunii contractului administrativ, aceasta va coincide cu aceea a actelor de gestiune, pe de o parte, iar pe de altă parte se înlătură distincția din teoria franceză între contractele administrative propriu-zise și contractele civile ale administrației publice, distincție fragilă, generatoare de dificultăți și care implică o afirmație de principiu inexactă în dreptul nostru. Atât principiile, cât și legile de drept administrativ din România ne arată că niciodată un contract de drept civil nu rămâne supus exclusiv principiilor și normelor Codului Civil când la încheierea lui participă o autoritate a administrației publice[2].

În perioada actuală, au apărut noi reglementări juridice care au readus în discuție existența contractelor administrative, autorii de drept administrativ încercând să formuleze câteva definiții ale acestei noțiuni.

Astfel, profesorul Alexandru Negoiță definește contractele administrative ca fiind „acele acte juridice pe care le încheie organele administrației publice cu cei administrați, acte care cuprind un acord de voință generator de drepturi și obligații pentru părțile contractante"[3].

Cât privește regimul juridic al contractelor administrative, Eugen Popa arată că acesta are la bază două elemente esențiale[4]:

- Inegalitatea juridică a părților. Autoritatea publică acționează ca titulară a unor prerogative publice care decurg din interesul general pe care îl apără și promovează. Acordul de voințe apare astfel pe fondul unei inegalități juridice între cocontractanți, ce decurge din poziția de superioritate a autorității publice;

- Autoritatea publică parte în contract nu dispune de o libertate de voință identică cu cea reglementată de dreptul privat. Competența autorităților publice sau persoanelor juridice de drept public este determinată de lege, fiind circumscrisă realizării interesului general și, din acest motiv, ea este expres determinată prin actul constitutiv sau prin actul normativ de organizare și funcționare a autorității respective.

Litigiile în legătură cu încheierea, desființarea contractelor administrative intră în competența instanțelor de contencios administrativ, conform legii contenciosului administrativ[5].

---

[1] Petre Strihan, *Contractele administrative în dreptul român*, p. 15.

[2] Pentru amănunte, a se vedea Petre Strihan, *op. cit.*, p. 13-15.

[3] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, 1996, p. 173.

[4] Eugen Popa, *Drept administrativ*, Cluj, 2000, p. 140.

[5] Emil Bălan, *Drept administrativ și procedura administrativă*, Editura Universitară, București, 2002, p. 286.

O definiţie mai detaliată şi reprezentativă pentru concepţia actuală asupra contractului administrativ este dată în lucrarea „Teze privind proiectul Codului de procedură administrativă al României"; Contractul administrativ este definit ca fiind „acea formă juridică de activitate a administraţiei publice, care reprezintă acordul de voinţă, cu caracter bi sau multilateral, între o persoană administrativă, un subiect de drept autorizat de o persoană administrativă şi un subiect de drept privat, prin care se urmăreşte satisfacerea unor interese de ordin general"[1].

Soluţionarea litigiilor este de competenţa instanţelor naţionale de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel.

Adoptarea OUG nr. 34/2006[2] privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii a oferit cadrul legal pentru desfăşurarea şi derularea unor contracte administrative. De pildă, cât priveşte contractul de concesionare, ordonanţa menţionată reglementează obiectul regimului de concesionare, astfel:

- bunurile proprietate publică ori privată a statului, judeţului, oraşului sau comunei;
- activităţile şi serviciile publice de interes naţional sau local.

Profesorul Alexandru Negoiţă subliniază şi el faptul că în dreptul socialist existenţa contractelor administrative era contestată pe motiv că acel sistem nu concepea existenţa concomitentă a dreptului public şi a dreptului privat, ceea ce făcea de neadmis existenţa contractelor administrative.

Datorită acestei împrejurări, s-a simţit nevoia unor reglementări în dreptul nostru pozitiv şi a reluării unor concepte juridice tradiţionale. Pe această linie se înscriu şi discuţiile cuprinse în articolul 4 al Legii fondului funciar din 1991, care prevede existenţa acelor terenuri care aparţin domeniului public şi care pot fi folosite în regim de drept public, fiind afectate unor utilităţi publice. În baza acestui temei juridic, s-a prefigurat apariţia unui contract administrativ prin care celor ce utilizau domeniul public să li se concesioneze asemenea terenuri.

Tot potrivit acestui autor, se pot menţiona dispoziţiile articolului 25 şi următoarele din Legea nr. 15/1990 cu privire la reorganizarea unităţilor economice de stat ca regii autonome şi societăţi comerciale. Prin aceste dispoziţii sunt reglementate concesionarea, închirierea şi locaţia gestiunii unor activităţi comerciale şi servicii publice, unităţi de producţie ale unor regii autonome, a unor bunuri şi terenuri proprietate de stat. În condiţiile acestei legi, contractul de concesiune, de închiriere şi de locaţiune a gestiunii întrunesc pe deplin caracteristicile contractului administrativ prin regimul care îi este aplicabil.

Într-o lucrare recent apărută, profesorul Ioan Alexandru arăta că contractul administrativ reprezintă acordul de voinţă cu caracter bilateral sau multilateral, între o autoritate administrativă şi una sau mai multe persoane fizice sau juridice prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes de ordin general şi care au ca obiect realizarea unei activităţi de interes public ce poate viza prestarea unui serviciu public; realizarea unor lucrări publice; punerea în valoare a unui bun proprietate publică ori privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale; efectuarea de achiziţii publice.

---

[1] Tezele respective sunt publicate în revista „Economie şi administraţie locală", nr. 7-8, 2001, p. 22.

[2] Modificată şi completată prin O.U.G. nr. 72/2009 aprobată de Guvern în şedinţa din 17.06.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 426/23.06.2009.

De asemenea, în aceeași lucrare se precizează particularitățile regimului juridic al contractului administrativ folosindu-se atât de doctrina franceză, cât și de cea românească din perioada interbelică și contemporană. Astfel se arată principalele particularități ale contractului administrativ:

a) Inegalitate juridică a părților[1];

b) Una dintre părți trebuie să fie o autoritate a administrației publice sau un împuternicit al acesteia[2];

c) Libertatea de voință a autorității publice este limitată de lege[3];

d) Scopul contractelor administrative[4];

e) Interpretarea extensivă a contractului[5];

---

[1] Autoritatea publică acționează ca titulară a unor prerogative publice care decurg din interesul general pe care îl apără și promovează. Acordul de voințe apare astfel pe fondul unei inegalități juridice între co-contractanți, ce decurge din poziția de superioritate a autorității publice. Intervenția, în calitate de parte contractantă, a organului administrației publice este justificată de activitatea de organizare a executării legii potrivit competenței conferite de normele juridice în vederea realizării unui interes public sau a utilizării domeniului public. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 412.

[2] În general, contractele încheiate între două persoane juridice private sunt de drept comun. Singura excepție este consacrată de doctrina franceză: - dacă contractual între două persoane private este în contul unei persoane publice este un contract administrativ în totalitate (deci persoanele private nu pot să încheie un contract administrativ decât dacă unul din subiecți acționează ca reprezentant al unei persoane juridice de drept public). Este vorba, așa cum subliniază doctrina franceză, despre cazul în care unul dintre contractanți este un organism economic însărcinat cu misiunea realizării unui serviciu public, adică are calitatea de stabiliment de utilitate publică. Contractul încheiat între o persoană juridică de drept public și un particular poate să fie administrativ dacă dă naștere la raporturi juridice de drept public. Contractul încheiat între două persoane juridice de drept public este în principiu un contract administrativ. Se consideră însă că această regulă conține și excepția conform căreia, „dacă între două persoane publice se încheie un contract, el este în principiu administrativ, cu excepția cazului când aceasta dă naștere la raporturi juridice de drept privat". Ca exemple încheiate între două persoane publice se pot da contractele între un stabiliment public și stat, contractul de plan între stat și regiuni, contractul între stat și colectivitățile locale pentru a pune în operă descentralizarea. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 413.

[3] Pentru ca acordul de voință al părților să producă efecte juridice, este necesar ca acestea să aibă capacitatea de a încheia contracte. Pentru persoana privată care contractează cu administrația se cer îndeplinite, ca în cadrul oricărui contract, reguli de drept comun privind capacitatea de exercițiu. Capacitatea reprezentanților autorității administrative este cunoscută sub denumirea de competență. Astfel se definea competența ca fiind „acea situație juridică generală, impersonală, legală care permite agenților administrației publice să îndeplinească acte juridice". Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 413.

[4] În ceea ce privește scopul în contractele administrative, se consideră că administrația, încheind un contract, va trebui să urmărească un scop de interes public și un scop corespunzător naturii actului. Prin urmare, oricăror acte încheiate de administrație li se aplică teoria generală a rațiunii de a fi a administrației publice - servirea interesului general. Scopul contractelor administrative este unic, dar luând în considerare faptul că cerințele colectivităților sunt de mai multe categorii, tot așa și scopul contractului poate varia pentru toate felurile interesului general, dar în cadrul aceleiași noțiuni. „Într-un mod general, scopul actelor administrative este de a asigura funcționarea serviciilor publice și de a da astfel satisfacție interesului general. Dar, în plus, fiecare act administrativ are un scop special. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 413.

[5] Profesorul Gaston Jèze părintele teoriei contractelor administrative consideră că în contractele civile, obligațiile se interpretează în general restrictiv. În caz de îndoială ele se interpretează în favoarea celui care se obligă. În contractele administrative particularul trebuie să sacrifice interesul său privat interesului public al administrației contractante, cu rezerva dreptului la despăgubiri. De altfel, și proiectul Codului de procedură administrativă precizează că rezilierea unilaterală din partea autorității administrative o obligă pe

f) Executarea punctuală a obligațiilor[1];

g) Executarea personală a contractului (caracterul *intuitu personae*)[2];

h) Principiul echilibrului financiar și imposibilitatea materială de executare a obligației[3];

---

aceasta să despăgubească cealaltă parte pentru prejudiciu/paguba suferită. Cuantumul despăgubirii se stabilește de comun acord de părțile contractante. În cazul în care părțile nu se înțeleg cu privire la acest cuantum va hotărî instanța de contencios administrativ. Ioan Alexandru coordonator, *Drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 414.

[1] Persoana de drept privat trebuie să-și execute obligațiile în termenele imperative prevăzute în contract, altfel suportând penalități de întârziere. Face excepție imposibilitatea obiectivă de executare. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 414.

[2] Obligația contractantului particular de a executa personal contractul este consecința principiului că, în această materie, alegerea contractantului nu este liberă ci este legată de procedura licitației și de condițiile severe de capacitate juridică, tehnică și financiară care imprima contractului un caracter *intuitu personae.* O consecință a acestui principiu este că cesiunea contractului, act prin care co-contractantul administrației încredințează unei alte persoane totalitatea contractului, nu poate avea loc fără aprobarea autorității publice, lucru afirmat și de doctrina franceză contemporană. Fără o aprobare a administrației nu este posibilă nici cea ce francezii numesc „sous-traites", adică încredințarea unei alte persoane a unei părți din prestația pe care trebuia să o execute cocontractantul inițial al administrației. Legislația românească actuală, interzice de cele mai multe ori subcontractarea. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 2004 p. 414.

[3] Principiul echilibrului financiar al contractului administrativ se fundamentează pe două teorii jurisprudențiale: cea a „faptei prințului" și cea a impreviziunii. Teoria „faptei prințului" pleacă de la condițiile executării clauzelor contractuale. Astfel, puterea publică (prințul) poate agrava prin fapta sa condițiile contractuale, caz în care este obligată să asigure contractantului o indemnizație compensatorie egală cu prejudiciul suferit. Pentru aplicarea acestei teorii este necesar ca modificarea unilaterală a clauzelor contractuale să provină de la autoritatea publică contractantă, deoarece atunci când condițiile care modifică echilibrul inițial al contractului sunt impuse de un eveniment economic excepțional, suntem în situația aplicării teoriei impreviziunii. Teoria impreviziunii (sau a conjuncturii cum apare în unele lucrări din perioada interbelică), ia în considerare modificările de ordin economic care pot afecta executarea contractului și pe care părțile nu le-au putut anticipa în momentul încheierii contractului. Pe cale jurisprudențială s-a stabilit că este în interes public ca executarea contractului administrativ să aibă continuitate și să se realizeze în condițiile economice date, obligând persoana publică să acorde contractantului un ajutor financiar care să-i asigure posibilitatea de executare. Pentru aplicarea teoriei impreviziunii se cer a fi îndeplinite cumulativ trei condiții: 1. Părțile, având un raționament rezonabil, să nu poată prevede situația cu caracter excepțional care a avut loc (de exemplu crize economice grave); 2. faptul respectiv să fie independent de voința părților; 3. faptul să bulverseze condițiile de executare al contractului. În doctrina franceză contemporană se trateaza cazul în care contractantul suportă obligații neprevăzute în contract, dar nu imprevizibile sub numele de teoria constrângerilor neprevăzute în contract.

Teoria impreviziunii este o consecință a principiului că serviciile publice trebuie să-și desfășoare activitatea lor în mod continuu și permanent și o urmare a regulii că contractanții particulari care au investit capitaluri, pentru a face să funcționeze aceste întreprinderi publice, să nu fie expuși, din cauza unor evenimente imprevizibile, falimentului. În doctrina românească actuală s-a subliniat că teoria impreviziunii este asemănătoare cu regula rezonabilității (the rule of reasonableness) din dreptul anglo- saxson - care este unul din temeiurile pentru care Curtea Supremă a S. U. A. declară o lege sau o dispoziție dintr-o lege ca fiind contrare prevederilor constituționale. În S. U. A., aceasta a devenit un principiu de drept public (constituțional și administrativ). În ce privește imposibilitatea materială de executare a obligației, în doctrina interbelică se considera că „particularul contractant nu răspunde de executarea obligațiilor în cazul de forță majoră care face imposibilă din punct de vedere material îndeplinirea sarcinii luate prin contract". Forța majoră este acel eveniment imprevizibil în mod normal și independent de voința părților care face imposibilă material executarea obligației contractuale. Forța majoră se deosebește astfel de impreviziune pentru că în cazul acesteia din urmă obligația nu este imposibil de executat ci doar mai oneroasă. În caz de forță majoră, particularul contractant nu poate să-și execute obligatia și, deci, nu răspunde. Prin urmare, forța majoră duce

i) Dreptul administrației de a lua măsuri unilaterale executorii[1];
j) Prezența clauzelor exorbitante (derogatorii de la dreptul comun)[2];

---

la suspendarea sau încetarea efectelor contractului. Astfel art. 35 litera e) din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor prevede încetarea contractului de concesiune la dispariția, dintr-o cauză de forță majoră a bunului concesionat sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunțare, fără plata unei despăgubiri.

[1] În contractele administrative, administrația publică urmărind satisfacerea unui interes public și păstrând alături de calitatea de parte contractantă și pe aceea de putere publică, are dreptul de a lua unele măsuri executorii prin ele însele, în cursul executării sau cu prilejul rezilierii contractului, fără a mai recurge la justiție. Teza este consacrată și în proiectul Codului de procedură administrativă. „Contractul poate fi reziliat prin acord comun al Părților. Autoritatea administrativă poate să modifice sau să rezilieze unilateral, contractul atunci când interesul public o cere". Denunțarea unilaterală a contractului de către administrație impusă de satisfacerea interesului public. Art. 35 lit. b) din Legea nr. 219/1998 arată că încetarea contractului de concesiune poate avea loc în cazul în care interesul național sau local o impune, prin denunțarea unilaterală de către concedent, cu plata unei despăgubiri juste și prealabile în sarcina concedentului. Rezilierea unilaterală a contractului de către administrație. Astăzi, în lumina noii Legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004 aspectele legate de rezilierea contractului administrativ sunt date în competența instanței de contencios administrativ și astfel controversa încetează. Modificarea unilaterală a contractului se poate face de către administrație cu privire la clauzele exorbitante (reglementare). Ioan Alexandru, coordonator, *op. cit.*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 418.

[2] Pentru delimitarea clauzelor exorbitante, instanțele au avut în vedere mai multe aspecte care în mod obișnuit nu apar în contractele de drept civil și care presupun o procedură de drept public. A. de Laubadere subliniază faptul ca de-a lungul timpului aceste aspecte au fost evocate prin hotărârile instanțelor de contencios administrativ, în special ale Consiliului de Stat, folosindu-se expresii de genul: „care nu sunt susceptibile de a fi constituite în mod liber în cadrul Legii civile și comerciale"; „care comportă acordarea de prerogative de putere publică"; „care poartă marca administrativului"; „care sunt inserate în considerarea interesului general nesusceptibil de a se manifesta în contractele dintre particulari" etc. Conținutul unui contract administrativ se stabilește pe cale reglementară și pe cale convențională. Partea reglementară cuprinde clauzele cu caracter obligatoriu prevăzute de lege și alte acte administrative de autoritate (clauzele exorbitante de la dreptul comun), iar partea convențională, clauzele negociate de părți (clauze contractuale cu privire la concursul financiar promis de administrația publică sau termenul de executare a contractului, rezultate în baza acordului de voință al părților contractante, acord care poate fi îngrădit uneori de conținutul clauzelor reglementare). Art. 28 alin. 4 din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor subliniază: „Contractul de Concesiune va cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini și clauzele convenite de părțile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini și fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini". În acest caz, de exemplu, clauzele contractuale (negociate) se pot referi la împărțirea responsabilităților de mediu între concedent și concesionar. Referitor la clauzele exorbitante, trebuie menționat că există și reguli anterioare încheierii contractului care stabilesc o procedură derogatorie de la dreptul comun (de exemplu modul de organizare a licitației publice și obligativitatea acesteia). Tocmai de aceea, unii autori din doctrina franceză subliniază, în legătură cu clauzele exorbitante caracterul lor precontractual, iar alții caracterul lor de a fi înscrise în contract. Astfel, G. Jeze remarca faptul că acestea sunt clauzele înscrise în caietul de sarcini referitoare la modul de încheiere, la formele de adjudecare, la aprobarea adjudecării, având caracter reglementar în măsură să asigure garanțiile persoanelor care vor contracta cu administrația, respectiv: publicitate, concurență și egalitatea. Același autor menționează că aceste clauze nu au caracter contractual. Ele stabilesc regulile înainte în scopul încheieri contractului. Când ele sunt aplicate, nu există încă contractul. Pe de altă parte, caracterul acestor clauze de a fi înscrise și în contract este subliniat de G. Pequignot care notează că aceste clauze exorbitante sunt foarte ușor sesizabile și identificabile căci cea mai mică observație a unui contract relevă: referințe la caietul de sarcini și la existența unor drepturi de putere publică a administrației. În mod special contractul comportă posibilitatea administrației de a uza de prerogativele sale de acțiune din oficiu și de decizie executorie. Regulile proprii de funcționare a serviciilor publice au impus existența în contract a unor dispoziții speciale privind: controlul executării contractului, regimul riguros al sancțiunilor, dreptul de a modifica contractul în orice moment, dreptul de a rezilia contractul, toate acestea putând fi realizate printr-o acțiune unilaterală a administrației și fiind clauze administrative. Clauzele reglementare (exorbitante) pot fi modificate unilateral de administrație. Astfel în art.

k) Participarea contractanților la realizarea aceluiași serviciu public a cărui organizare reprezintă o obligație legală a autorității administrației publice contractante;

l) Temporalitatea și răscumpărarea contractelor administrative[1];

m) Contractul administrativ este un contract solemn[2].

D. Procedura încheierii și executării contractelor administrative

Materia contractelor administrative cunoaște - și este supusă - unor reguli, anume reguli referitoare la competența celor îndrituiți a încheia contracte și reguli privitoare la alegerea cocontractantului (opțiunea).

Cu privire la competență, în primul rând, considerăm necesar a sublinia importanța noțiunii de competență în drept. Noțiunea de competență prezintă o mare însemnătate din punct de vedere juridic, deoarece în funcție de determinarea competenței sunt stabilite anumite funcții și prerogative ale diverselor organe interne de stat sau aparținând unor organizații internaționale, element indispensabil în vederea asigurării unei bune funcționalități și operativități a acestora.

Dicționarul Explicativ al Limbii Române enumera mai multe sensuri ale noțiunii de competență, printre care „capacitatea cuiva de a se pronunța asupra unui lucru, pe temeiul unei cunoașteri adânci a problemei în discuție, capacitatea unei autorități, a unui funcționar etc., de a exercita anumite atribuții"[3]. Mai departe, competența este definită sub următorul aspect: a fi de competența cuiva înseamnă a intra în atribuțiile cuiva; a-și delega competența, conform dicționarului, înseamnă a se declara lipsit de autoritatea

---

31 din Legea nr. 219/1988 se afirmă: „Concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz". Cu privire la modificarea clauzelor din contractele administrative se afirmă: „În câteva contracte administrative se găsesc două feluri de dispoziții: unele se referă la mersul serviciului public (clauze reglementare), iar altele sunt stipulațiuni care interesează numai părțile contractante (clauzele contractuale). Cele dintâi dispoziții se pot modifica unilateral de către autoritatea administrativă de așa manieră încât să facă posibilă funcționarea normală și continuă a serviciului public. Ioan Alexandru coordonator, Drept Administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 420.

[1] Contractele administrative se încheie pe o perioadă determinată. Astfel, contractul de concesiune și cel de parteneriat public-privat se încheie pe o durată care nu poate depăși 49 ani. Autorii de drept administrativ din perioada interbelică (C. Rarincescu), dar și contemporană (A. Iorgovan) menționează un mod special de încetare a contractului administrativ - răscumpărarea contractului de către administrație înainte de termen atunci când se consideră de către administrație că menținerea unui contract administrativ s-ar constitui într-un veritabil baraj în calea modernizării condițiilor de viață și a intereselor comunității. Ioan Alexandru coordonator, Drept Administrativ, Ed. Lumina Lex București 2004, p. 421.

[2] Contractul administrativ este un contract solemn care impune o formă scrisă, condiție de legalitate înscrisă și în proiectul Codului de procedură administrativă (ca o condiție ad validitatem) și de cele mai multe ori formalități prealabile încheierii sale. Astfel, în cazul contractului administrativ de utilizare a unui serviciu public de transport în comun (contract de adeziune) este necesară o formalitate simplă: eliberarea unor înscrisuri tip, care obligă administrația publică la executarea de obligații și acordă particularilor anumite drepturi. Formalitățile complexe apar atunci când contractul este adjudecat pe bază de licitație publică. Astfel se arată că „formarea contractelor administrative, deși, în principiu, se încheie tot sub forma unei oferte urmată de acceptare, valabilitatea acestor declarații de voință este subordonată cât privește administrația unor condiții și forme speciale referitoare la competența autorităților publice contractante, la alegerea co-contractantului particular și la procedura instituită în acest scop, care este, cel mai adesea adjudecarea în urma organizării unei licitații publice. Ioan Alexandru coordonator, *Drept Administrativ*, Ed. Lumina Lex, București 2004, p. 421.

[3] Dicționarul Explicativ al Limbii Române - DEX, ediția a doua, Editura Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 203.

legală sau fără pregătirea necesară pentru a judeca o chestiune, sau a se pronunța într-o problemă.

Dicționarul juridic, apărut în Editura Albatros, sub coordonarea prof.univ.dr. Sanda Ghimpu, definește competența ca fiind „sfera de atribuții prevăzute de lege pentru organele sau organizațiile de stat ori obștești, pentru unele funcții ori persoane"[1].

În legătură cu noțiunea de competență în teoria dreptului sunt aduse numeroase precizări și clasificări, enunțându-se diverse accepții ale termenului de competență. Se vorbește, astfel, de pildă, despre competența materială sau *ratione materiae*, de competența teritorială - *ratione loci*, sau de competența după calitatea persoanei - ratione personae. Se face, de asemenea, distincție între competența absolută sau de ordine publică, de la care nu pot fi admise derogări, și competența relativă, asupra căreia noțiunea de competență nu acționează cu aceeași forță și vigoare, existând posibilitatea unor derogări [2].

În știința juridică și în teoria organizațiilor internaționale se face, de asemenea, o deosebire între competențele explicite, care rezultă în mod direct din anumite tratate sau documente fundamentale, și competențele implicite, care ar rezulta din interpretarea sensului unor documente, a unor acte, statute, și care sunt în fond indispensabile exercitării competențelor explicite.

Teoria competenței cuprinde, de asemenea, referiri la existența unor competențe exclusive, care aparțin în mod obligatoriu unei singure categorii de organe, și la competențe concurente, situație în care înfăptuirea unui anumit act, a unei anumite activități, implică participarea mai multor instituții sau a mai multor organe[3].

Revenind la problemele contractelor administrative, la regulile de competență pentru formarea acestor contracte, considerăm necesar să reamintim că statul, județul și comuna au fost create pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și a bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestora, precum și pentru satisfacerea cerințelor de instruire, cultură și sănătate ale populației și asigurarea fondurilor necesare bunei funcționări a organelor statului, județului și comunei, precum și a instituțiilor publice de învățământ, cultură, sănătate ș.a.[4]

Pentru realizarea acestor sarcini, statul, județul și comuna înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le înfăptui în practică, în favoarea și pentru întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ-teritoriale. Organismele create de stat, județ, comună pentru a realiza aceste sarcini se numesc servicii publice.

Față de diversitatea și multitudinea atribuțiilor statului modern, acesta înființează, corespunzător, o multitudine de servicii publice, fiecare înfăptuind o anumită atribuție, sau numai o latură a acesteia, a statului. De pildă, pentru adoptarea unor norme juridice general obligatorii, care să reglementeze în mod uniform, la nivelul întregii țări, raporturile sociale ce apar între membrii societății, statul a înființat serviciul public de

---

[1] Dicționar Juridic, Editura Albatros, București, 1985, p. 96.

[2] Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1989, p. 147.

[3] A se vedea cu privire la aceste clasificări, și Victor Duculescu, *Dreptul integrării europene tratat elementar*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 174 și urm.

[4] Vezi cu privire la acest aspect, Valentin Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ediția a III-a revăzută și adaugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 208-209.

legiferare care, în ţara noastră, este alcătuit din cele două Camere ale Parlamentului - Camera Deputaţilor şi Senatul. De asemenea, pentru a soluţiona cu putere de adevăr legal conflictele juridice ce apar între membrii societăţii, precum şi pentru a sancţiona pe cei care încalcă legea, statul a înfiinţat serviciul public judiciar, alcătuit din sistemul instanţelor judecătoreşti - judecătorii, tribunale judeţene şi al municipiului Bucureşti, curţi de apel şi Curtea Supremă de Justiţie.

Pentru a realiza atribuţiile statului în domeniul executării legilor şi a hotărârilor judecătoreşti, ca şi pentru asigurarea ordinii publice în stat, paza graniţelor ţării şi securitatea statului, satisfacerea intereselor de instruire, cultură, sănătate ale populaţiei, precum şi asigurarea condiţiilor materiale de viaţă, statul a creat şi creează în continuare o diversitate de organisme administrative, care înfăptuiesc sarcinile puterii executive. Astfel de organisme administrative înfiinţate de stat, judeţ şi comună poartă denumirea de servicii publice administrative, sau servicii administrative.

Este bine ştiut că unul din scopurile statului, indiferent de perioada sa de existenţă, dar mai ales în perioada modernă, sau de forma de guvernământ, este acela de a satisface interesele generale ale societăţii fie direct, prin serviciile publice ale statului, fie prin asigurarea unui astfel de cadru legal care să dea posibilitatea ca şi particularii să contribuie la satisfacerea intereselor generale ale societăţii. Însă, spre deosebire de particulari, care satisfac unele interese ale societăţii cu scopul, de regulă, de a realiza un profit, statul le satisface - de cele mai multe ori - fără să realizeze vreun profit, ci chiar înregistrând pierderi. Este cazul cheltuielilor pe care le face statul prin serviciul public având ca obiect de activitate administrarea, construirea, întreţinerea şi modernizarea căilor rutiere.

Este relevantă, în această privinţă, sintetizarea obligaţiilor statului modern de a satisface interesele generale ale societăţii de către prof. Paul Negulescu. El arăta că „statul trebuie să faciliteze transportul persoanelor şi mărfurilor, construind căi de comunicaţii, să asigure ordinea publică, să apere colectivitatea împotriva atacurilor din afară, să caute să dezvolte individul prin răspândirea culturii şi artei, să ia toate măsurile ca indivizii să aibă posibilitatea de a se hrăni, să asigure o bună stare sanitară”[1]. Toate aceste interese se satisfac de către serviciile publice administrative ale statului, judeţului şi comunei, precum şi, în condiţiile legii, de particulari.

Mai este de subliniat că serviciile publice ale statului, judeţului şi comunei sunt organizate şi funcţionează sub varii aspecte: ca organe ale administraţiei publice, ca instituţii publice, ca servicii publice exploatate în regie - adică regii autonome de interes public -, care în perioada interbelică erau denumite la noi, dar şi în alte ţări, stabilimente publice. Pentru acele forme folosite de particulari în scopul satisfacerii unor interese generale ale societăţii s-a folosit noţiunea de stabilimente de utilitate publică[2].

Câteva precizări cu privire la serviciul public. Pentru a fi în prezenţa unui serviciu public este necesar ca:

- să fie înfiinţate de stat, judeţ sau comună pentru satisfacerea intereselor specifice ale membrilor acestora;

---

[1] Paul Negulescu, *op., cit.*, p. 119.

[2] Ibidem, p. 170; Henri Barthelemy, *Traite elementaire de droit administratif*, Paris, 1933, p. 642 şi urm.

- înființarea acestor organisme administrative trebuie să se facă prin lege sau pe baza legii[1].

Aceste organisme trebuie să fie dotate cu funcții publice, adică cu acele atribuții, puteri, competențe și responsabilități de a da satisfacție unor anumite interese generale. Aceste funcții publice trebuie să fie ocupate de persoane cu o calificare de specialitate care să realizeze, în mod concret, atribuțiile funcției publice pe care o ocupă în cadrul serviciului public, adică să fie ocupate de funcționari publici cu drepturi și îndatoriri corespunzătoare[2].

Este necesar ca aceste organisme să desfășoare o activitate continuă și ritmică, după un program stabilit și adus la cunoștința publicului.

Baza materială necesară activității acestor organisme trebuie să se asigure, în principal, prin bugetul statului, județului sau comunei.

Dacă administrația publică - sub diversele sale forme organizatorice - are inițiativa încheierii de contracte datorită necesității îndeplinirii programelor și sarcinilor lor, este imperativ necesar ca inițiativa lor să corespundă unei voințe sau unor alte voințe, pentru a se realiza un contract. Așa cum se subliniază în literatura de specialitate[3] „atribuțiile de drept privat ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale, „ ... sunt legate preponderent de modul în care administrează bunurile pe care le dețin, și prestează serviciile din sfera lor de competență, asigurând, prin aceasta, atât interesul public, general, al statului sau al unității administrativ-teritoriale, după caz, cât și al persoanelor fizice sau juridice cu care acestea intră în raporturi juridice".

Mai departe, se subliniază că în exercitarea atribuțiilor lor de drept privat, autoritățile publice reprezentative ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale emit nu numai acte de autoritate, în mod unilateral, prin care își impun necondiționat, obligatoriu, voința lor. Ele încheie, în acest scop, și acte juridice care asigură atât realizarea interesului public, general, al statului și al unității administrativ-teritoriale respective, dar și interesul celui cu care încheie actul - particularul, persoană fizică și persoană juridică. Asemenea acte au ca obiect, după caz: achiziționarea sau vânzarea de bunuri, prestarea de servicii, executarea de lucrări, concesionarea ori închirierea de bunuri.

Desigur, actele juridice având ca obiect un bun din proprietatea publică sau un serviciu public care trebuie să fie asigurat de către stat sau de unitățile administrativ-teritoriale se vor încheia în anumite condiții și după o anumită procedură reglementată prin lege. Această procedură asigură, în principiu, o poziție privilegiată autorităților publice în raport cu particularul cu care se încheie actul-contractul administrativ.

Inițiativa încheierii contractelor administrative aparține întotdeauna celui care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială, respectiv miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, președinților consiliilor județene, primarilor comunelor și orașelor, conducătorilor

---

[1] Pentru detalii în această privință, vezi Valentin I. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 209-211.

[2] Alina Profiroiu, Irina Popescu, *Bazele administrației publice*, Editura Economică, București 2004, p. 234.

[3] Mircea Preda, *Drept administrativ, Partea generală*, ediția a treia, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 201 și urm.

instituțiilor publice, regiilor autonome și celorlalte servicii publice aflate în subordinea sau autoritatea Guvernului, ori a consiliilor locale sau județene.

Cealaltă parte a contractului administrativ poate fi orice particular, persoană fizică sau juridică (română sau străină) care aderă la inițiativa autorităților publice de a contracta, acceptând condițiile puse de inițiatorul actului și se supune procedurilor stabilite în prealabil de lege. Ca atare, ca în orice contract, trebuie să se întâlnească, să concorde oferta și acceptarea, adică să se realizeze acordul de voințe al părților; cu alte cuvinte, să se încheie contractul.

Pentru a se putea ajunge la acordul de voință asupra celor ce urmează a forma obiectul contractului administrativ, este absolut necesară cunoașterea inițiativei, ceea se poate realiza prin ofertă (de licitație).

Orice doritor de a participa la un contract administrativ este interesat, în mod firesc, să cunoască în detaliu toate datele ce vor constitui viitorul contract. Necesarmente, ofertantul trebuie să ia măsurile cuvenite și legale pentru a aduce la cunoștința potențialilor contractanți datele și condițiile încheierii contractului administrativ.

În dreptul civil, de pildă, care constituie dreptul comun în materia contractelor, se subliniază că întâlnirea concordantă dintre ofertă și acceptare, adică acordul de voințe al părților contractante, semnifică încheierea contractului. De aceea, un interes deosebit îl prezintă stabilirea momentului și locului încheierii contractului.

Acceptarea constă în manifestarea de voință a destinatarului (destinatarilor) de a încheia contractul în condițiile prevăzute în ofertă. Dar dacă, prin ipoteză, acceptarea condiționează, limitează sau depășește cuprinsul ofertei, ea valorează contraoferta. Potrivit dispozițiilor codului comercial, „acceptarea condiționată sau limitată se consideră ca un refuz al primei propuneri și formează o nouă propunere". Într-o atare situație, se inversează rolurile: destinatarul devine ofertant, iar ofertantul inițial devine destinatar. O asemenea inversare de roluri poate continua până ce se ajunge la o acceptare pură și simplă.

Neîndoielnic, o asemenea situație nu se pune în privința contractelor administrative, din cel puțin două rațiuni: în primul rând, ofertantul - în aceste contracte - este o autoritate publică, având o poziție specială, fiind învestit cu autoritate; în al doilea rând, partea căreia nu îi convin condițiile din ofertă are, pur și simplu, calea renunțării, fără a putea condiționa, limita sau face noi propuneri.

Aceasta ne conduce la ideea că contractul administrativ poate fi încadrat în categoria contractelor de adeziune.

Și în contractul administrativ acceptarea se califică, întocmai ca și oferta, ca o manifestare unilaterală de voință care îndeplinește cerințele pentru încheierea contractului.

Acceptarea se aseamănă, în unele aspecte, fără a se identifica în totul, cu oferta. Astfel, privitor la conținut, acceptarea trebuie să fie întru totul concordantă cu oferta, să fie neîndoielnică, să fi intervenit înainte ca oferta să fi devenit caducă sau să fi fost – îndreptățit - revocată. În cazul contractului administrativ - ca și în unele contracte de altă natură - oferta cuprinde toate datele privitoare la conținutul, la obiectul și la condițiile de plată, iar conținutul acceptării este extrem de simplu: o simplă acceptare, o adeziune la condițiile impuse de contractantul autoritate publică. Și în alte contracte - civile, comerciale etc. - acceptarea ofertei se poate limita la simple afirmații, precum: da, accept, sunt de acord.

Dacă în ce privește forma acceptării ofertei se poate vorbi de: acceptare expresă, exprimată în scris sau verbal, ridicarea mâinii la vânzările prin licitație publică; acceptare tacită constând în începerea executării contractului de către destinatar, în contractul administrativ nu poate fi vorba, credem, decât de acceptare expresă a ofertei, modalitate care a devenit obligatorie și în multe alte cazuri de contracte.

Ni se pare interesant să subliniem și faptul că dacă oferta are un caracter specific, nefiind adresată unui anume subiect, acceptarea în schimb are un caracter determinat, vizând o persoană determinată autoritatea publică inițiatoare a contractului.

E. Executarea contractelor administrative

Executarea contractelor administrative prezintă o însemnătate dintre cele mai mari, deoarece ea se desfășoară în condiții specifice, Christophe Guettier, în monografia sa consacrată dreptului contractelor administrative, observa că ceea ce caracterizează regimul juridic aplicabil contractelor administrative îl constituie acordarea unor prerogative specifice administrației pentru a-i permite să facă față necesităților interesului general[1].

Acest regim determină de altfel un anumit număr de posibilități de intervenție unilaterală a administrației în executarea contractelor, iar pe de altă parte însuși regimul de obligații care îi revine cocontractantului administrației este în mod egal influențat de administrativitatea contractului. J.C.Bruiere arată că este incontestabil că un asemenea regim aduce atingere consensualismului contractual, dar el nu poate să fie considerat nici o veritabilă negare a acordului de voință care a existat la origine în dreptul contractelor administrative[2].

De altfel, modul de intervenție al administrativului nu este atât de mare cum s-ar crede. Desigur, unilateralismul poate să îmbrace o formă convențională dacă este contractualizat, o parte la contract putând să-și manifeste unilateral voința, dar pe baza unui acord prealabil al contractanților care s-a format în jurul unei asemenea posibilități. Prin urmare, o asemenea situație nu poate fi asimilată cu împrejurarea în care una dintre părți ar impune direct voința sa celeilalte, fără a respecta regulile juridice.

Cu toate acestea, dacă „unilateralismul convențional ar părea că respectă forța obligatorie a contractului, în realitate această aparență este înșelătoare în situațiile în care între părți există raporturi de inegalitate".

Christophe Guettier consideră că unilateralismul are totuși o posibilitate limitată de acțiune în dreptul administrativ francez. El menționează în acest sens situația în care cei doi contractanți sunt persoane publice, între care trebuie să existe o relație de egalitate juridică și funcțională în optica armonizării competențelor lor. Așa cum observa Georges Vedel și Pierre Delvolve, anumite prerogative exorbitante care depășesc dreptul comun provin din aceea că contractele administrative comportă în cuprinsul lor anumite clauze exorbitante de drept comun. În asemenea cazuri, prerogativele administrației nu reprezintă decât punerea în aplicare a contractului însuși, iar dacă ele sunt exorbitante în ceea ce privește conținutul lor, ele nu sunt în ceea ce privește sursa lor. În schimb - și aici se vede cu prisosință caracterul exorbitant al prerogativelor - anumite clauze nu sunt de

[1] Christophe Guettier, *op. cit.*, p. 323.

[2] J.C. Bruière, *Le consensualisme dans les contrats administratifs*, în Revue de Droit Public, 1996, p. 1715.

origine contractuală şi în realitate nu reprezintă decât o consecinţă a regimului de putere publică sub care sunt plasate relaţiile contractuale ale părţilor[1].

René Chapus, în Tratatul său de drept administrativ, prezintă o sistematizare a problemelor legate de executarea contractelor administrative, şi anume: prerogativele administraţiei contractante, obligaţiile cocontractantului şi drepturile cocontractantului[2].

Cu privire la prerogativele administraţiei contractante, administraţia dispune de o poziţie specifică şi de anumite prerogative pe toată durata executării contractului. După cum observă Rene Chapus, aceste prerogative permit administraţiei să ia anumite decizii care pot, fără îndoială, să provoace un contencios susceptibil de a fi înaintat jurisdicţiei administrative. Dar principiul este că aceasta nu poate să pronunţe anularea contractului.

Prerogativele administraţiei sunt următoarele:

- administraţia dispune, în primul rând, de o putere de control şi de direcţie, având posibilitatea să verifice în orice moment măsura în care cocontractantul se comportă în legătură cu clauzele contractului, solicitând informaţii în acest scop. Ea poate, pe de altă parte, să impună anumite modalităţi de execuţie, preconizând folosirea unor anumite procedee de realizare a prestaţiilor sau stabilind ordinea operaţiunilor ce urmează să fie îndeplinite.

- administraţia deţine, în acelaşi timp, şi puterea de a aplica sancţiuni cocontractantului pentru neîndeplinirea clauzelor contractuale sau nerespectarea instrucţiunilor primite. Asemenea sancţiuni pot fi pecuniare, dar pot fi de asemenea coercitive, în scopul obligării cocontractantului să efectueze anumite măsuri de executare a contractului, în conformitate cu indicaţiile date de administraţie.

- o altă prerogativă deosebit de importantă a administraţiei contractante este aceea de a putea proceda în orice moment la rezilierea contractului „în interesul serviciului", adică pentru motive de interes general, chiar dată o asemenea clauză nu a fost prevăzută în mod expres în contract.

- măsurile pe care le poate decide administraţia contractantă - la care ne-am referit mai sus - nu sunt susceptibile de anulare pe cale jurisdicţională. În cazul în care ele nu sunt justificate, nu vor putea da dreptul cocontractantului decât la o acţiune „pentru daune interese" pentru prejudiciul pe care l-a suferit. Acest principiu datează din secolul XIX şi, după cum observă René Chapus, deşi este neclar fundamentul său juridic, el a fost menţiut în mod ferm de jurisprudenţa franceză[3].

Obligaţiile cocontractantului sunt, desigur, în primul rând de a satisface exigenţele administraţiei şi de a executa contractul în cele mai bune condiţii. În unele cazuri, un decret francez din 1992 impunea depunerea unei garanţii care urma să fie rambursată în cazul unei executări corecte.

În afară de situaţiile de forţă majoră, sau al unui fapt al administraţiei, care l-ar fi pus în situaţia să nu poată să execute contractul, cocontractantul este ţinut să se achite cu exactitate de obligaţiile sale, cu riscul de a-şi atrage sancţiuni şi de a-şi angaja responsabilitatea.

---

[1] Georges Vedel et Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Ed. Themis, Paris, 1992, p. 417.

[2] René Chapus, *Droit administratif general*, 13 éd., Tome I, Ed. Montchrestien, Paris, p. 155 şi urm.

[3] René Chapus, *op. cit.*, p. 1157.

Dreptul administrativ francez refuză să recunoască cocontractantului dreptul de a opune *exceptio non adimpleti contractus*, aplicabil în relațiile dintre particulari.

Drepturile cocontractantului sunt în mod esențial drepturi pecuniare. Primul drept al cocontractantului este acela de a-i fi plătit prețul convenit pentru prestațiile efectuate. În cazul contractelor care se execută pe o anumită durată, există posibilitatea unor plăți anticipate, corespunzând unor anumite servicii, adică executării unei anumite părți, unei fracțiuni din înțelegerea convenită. În situația pieților de lucrări, atunci când cocontractantul întâmpină dificultăți materiale neprevăzute, având ca efect să-i îngreuneze sarcinile, el are dreptul - potrivit jurisprudenței - la o indemnizație pentru situații neprevăzute.

În momentul în care executarea lucrării s-a terminat, se procedează la lichidarea înțelegerii și la întocmirea unui decont final. Acesta, dacă este acceptat de către părți, devine „un decont general și definitiv" al înțelegerii. Un asemenea document este guvernat de două principii: principiul indivizibilității, deoarece vizează integralitatea operațiunilor efectuate, și în al doilea rând, principiul intangibilității, deoarece acceptarea fără rezerve a decontului „interzice orice reclamație ulterioară" - potrivit jurisprudenței.

În timpul executării unui contract administrativ pot interveni diverse situații de natură a suscita necesitatea adaptării contractului.

Prima dintre aceste situații este „fapta principelui" (fait du prince). Acest termen nu este necunoscut în dreptul civil, constituind o varietate a forței majore. El corespunde oricărui act imprevizibil care ar emana de la persoana publică cocontractantă, care face executarea unui contract total imposibilă. După părerea lui A. Benabent, o asemenea situație ar determina exonerarea debitorului de orice responsabilitate[1].

În dreptul administrativ, „fapta principelui" corespunde, de asemenea, unei intervenții a puterii publice. Dar aici se opresc asemănările cu dreptul civil. În realitate, nu este vorba de un caz de forță majoră, ci de o ipoteză de responsabilitate fără culpă a persoanei publice. Jean Rivero și Jean Waline vorbesc despre un „alea administrativ"[2].

Cu alte cuvinte, a unei situații în care puterea publică (principele) agravează, datorită faptului său, condițiile executării contractului. În asemenea situație, indemnizația este integrală, adică egală cu prejudiciul suferit. Jean Vedel și Piere Delvolve aduc precizarea că este vorba de o agravare, dar care se datorește unor competențe străine de calitatea administrației de parte la contract[3].

Potrivit jurisprudenței franceze a Consiliului de Stat, ideea faptului principelui pare să corespundă cu ideea unui fapt imprevizibil. Într-o speță judecată în 1926 (Pouillard), Consiliul de Stat a estimat că „în luna octombrie 1919 solicitantul nu putea să ignore condiții economice precum creșterea costului mâinii de lucru și cea a prețului cărbunelui, care a obligat puterile publice să autorizeze o nouă sporire a prețului căii ferate".

Pe de altă parte, jurisprudența a decis că măsurile de aplicație generală nu creează un drept la indemnizație decât dacă sunt aplicate, în mod general, tuturor cetățenilor.

De asemenea, trebuie stabilit dacă asemenea măsuri aduc atingere obiectului esențial al contractului și nu se referă la aspecte minore sau colaterale. Potrivit părerii lui Guettier, cazul „faptei principelui" nu ar putea constitui un drept de care cocontractanții

---

[1] A. Benabent, *Droit civil,* 17e édition, Ed. Montchrestien, Paris, 1990, p. 226, no. 336.
[2] Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif,* 19e édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 128.
[3] Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit administratif,* Paris, PUF, Ed. Themis, 1992, p. 426.

administrației ar putea să se prevaleze în mod frecvent urmând să se vadă dacă derogarea s-a produs numai în detrimentul lor sau în acela al unei colectivități.

O altă situație este impreviziunea, spre deosebire de „fapta principelui", de un „alea economic". Astfel, se poate întâmpla ca în cursul executării unui contract, mai ales dacă acesta se întinde pe o anumită durată, să intervină anumite răsturnări economice, străine de voința părților, care ar impune cocontractantului obligații de natură a-i crea serioase prejudicii. În asemenea cazuri executarea rămâne, desigur, posibilă - dacă nu ar exista un caz de forță majoră și cocontractantul ar fi eliberat de obligațiile sale. Este vorba de o situație în care executarea este posibilă, dar îndeplinirea ei ar crea o situație economică dezastruoasă pentru cocontractant.

Scopul teoriei impreviziunii este tocmai acela de a asigura continuitatea; ea împarte „alea" între cei doi contractanți, persoana publică vărsând concesionarului o anumită indemnizație pentru a-i permite să continue executarea contractului. Potrivit doctrinei și jurisprudenței franceze, condițiile pentru ca să intre în joc teoria impreviziunii sunt următoarele: contractanții să nu fi putut prevedea în mod rațional faptele care au răsturnat situația existentă; aceste fapte să fie independente de voința lor; faptele respective să fi produs o răsturnare a condițiilor de executare a contractului.

După cum observa Jean Rivero și Jean Waline, „dispariția beneficiului contractantului, existența unui deficit, nu sunt suficiente: trebuie ca gravitatea și persistența deficitului să exceadă ceea ce cocontractantul, în mod rațional, a putut și a trebuit să aibă în vedere"[1].

Jurisprudenta a inclus în categoria faptelor care ar putea conduce la aplicarea teoriei impreviziunii o gamă largă de evenimente: politice, cum ar fi războiul, o criză economică sau un cataclism natural.

Un fapt, generator de situații care determină aplicarea teoriei impreviziunii ar putea fi și o intervenție a autorității publice contractantă, stabilită pe cale generală (cum ar fi de pildă o devalorizare monetară sau un blocaj de prețuri). În asemenea cazuri nu poate acționa teoria „faptului principelui", dar în cazul unei răsturnări a contractului, contractantul se poate prevala de teoria impreviziunii față de persoana publică cu care a tratat.

Efectele situației de impreviziune sunt acelea ca va fi vărsată o indemnizație de impreviziune de către persoana publică către cocontractantul său.

Spre deosebire de ceea ce se petrece în cazul teoriei „faptului principelui", această indemnizație nu va fi niciodată egală cu totalitatea pierderilor suferite. Judecătorul, după ce a calculat sarcina care revine din momentul deschiderii perioadei extracontractuale, va determina partea pe care trebuie să o suporte fiecare dintre cei doi contractanți. Noțiunea de echilibru financiar global al contractului va lua în considerare în special beneficiile ce au putut fi realizate anterior de către cocontractant. Se va calcula astfel ca indemnitatea de impreviziune să reprezinte acea parte a sarcinii extracontractuale suportată de persoana publică.

Situația de impreviziune este o situație provizorie. În cazul în care condițiile economice care au provocat-o se consolidează astfel încât deficitul ia un caracter definitiv, părțile vor putea fie să încheie un nou contract, pe baze noi: dar dacă situația va fi imposibil de redresat, vor putea cere judecătorului să pronunțe rezilierea contractului.

[1] Ibidem, p. 130.

O ultimă situație care trebuie analizată în legătură cu executarea contractelor administrative este posibilitatea cesiunii contractului. Cesiunea este definită ca fiind operațiunea prin care una din părți este înlocuită de către un terț pentru executarea totală a contractului, fără a provoca prin aceasta încheierea unui nou contract. În Franța, cesiunea este admisă în ceea ce privește piețele publice, cât și pentru delegarea unor servicii publice[1].

Cesiunea nu impune colectivității să repună în cauză contractul de origine. O repunere în cauză a contractului inițial ar fi fost, potrivit autorilor de specialitate, de natură să introducă un element de rigiditate excesivă. Ceea ce urmează a fi respectat nu este contractul inițial, ci intangibilitatea mai mult sau mai puțin exactă a ofertei reținută prin contractul inițial încheiat. Dacă cesiunea este însoțită de o modificare a unor elemente esențiale ale contractului, ea va fi interzisă și în nici un caz nu va putea fi calificată drept cesiune.

În ceea ce privește condițiile procedurale ale cesiunii, singura reținută de jurisprudență este necesitatea unei autorizații din partea colectivității contractante. Ea va permite administrației să fie prevenită împotriva concesiunilor care nu ar prezenta garanțiile cerute pentru executarea contractului.

Potrivit doctrinei, limitele pe care aceasta le pune libertății de a cesiona un contract administrativ sunt destul de slabe, în măsura în care nu conferă colectivității nici o putere discreționară pentru a refuza autorizația solicitată.

F. Contenciosul contractelor administrative

În cursul executării contractelor administrative pot apărea, firește, anumite situații conflictuale care impun în mod necesar o soluționare. Contenciosul contractelor administrative este un contencios complex, deoarece implică atât metode de reglementare nejurisdicționale, cât și metode jurisdicționale[2].

I. Modalități de reglementare nejurisdicționale

În ceea ce privește modalitățile de reglementare nejurisdicționale, autorii de specialitate observă că, în general, în materie contractuală există suficiente rațiuni pentru a nu recurge la justiție, dorindu-se ca anumite situații conflictuale să fie soluționate rapid de către părți, fără a se mai aștepta desfășurarea unei proceduri judiciare.

În Franța, reglementarea pe căi administrative se caracterizează prin intervenția unui terț, exterior părților contractante, chemat să examineze un litigiu și să-i găsească soluția. După cum arată J. Massot, „procedura de reglementare a litigiilor în care părțile fac apel la un tert (în cadrul și potrivit condițiilor prevăzute într-un text) pentru a le propune o reglementare pe care ele sunt libere să le accepte sau nu" constituie un exemplu de conciliere instituțională.[3]

Sunt citate, în acest sens, prevederile unui Decret din 3 septembrie 2001 privind organizarea concilierii cu privire la piețele publice. Cu toate acestea, Christophe Guettier observa că activitatea organismelor de conciliere în domeniul piețelor publice nu pare să fi găsit audiența necesară. În schimb, concilierea efectuată de către judecător a dat

---

[1] Christophe Guettier, *op. cit.*, p. 379.

[2] Christophe Guettier, *Droit des contrats administratifs*, P.U.F., Paris, 2004, p. 389.

[3] Jean Massot, *La place de la conciliation dans le reglement des litiges en matiere de marches publics*, în Marches publiques, 1994, nr. 283, p. 41.

rezultate, în Franța concilierea fiind o prerogativă recunoscută. De altfel, Codul tribunalelor administrative și al curților administrative din Franța prevede în mod expres, în art. 22, că „tribunalele administrative exercită în egală măsură o funcție de conciliere". Tribunalele pot organiza această misiune de conciliere fie înainte, fie în timpul procesului. În cazul în care tribunalul a fost sesizat cu o plângere contencioasă care nu a fost precedată de o tentativă de conciliere, părțile își păstrează posibilitatea de a supune judecătorului de fond o convenție de tranzacție, fără ca aceasta să prejudicieze asupra unei eventuale desistări sau a unei respingeri a cererii[1].

În fapt, posibilitatea unei tranzacții între părți sau a unei recurgeri la arbitraj este oricând deschisă părților la un contract administrativ. Astfel, jurisprudența Consiliului de Stat a considerat că sunt aplicabile colectivităților publice dispozițiile cu privire la tranzacție din dreptul comun. Judecătorul administrativ poate să ia cunoștință și chiar să omologheze o tranzacție, conferindu-i în consecință, forța executorie.

În ce privește arbitrajul, acesta a fost folosit în mod constant în practica franceză. Inițial, Consiliul de Stat a considerat că nu este posibilă introducerea unei clauze de arbitraj, deoarece persoanele morale de drept public s-ar sustrage în felul acesta regulilor care determină competența jurisdicțiilor naționale, încredințând unui arbitru soluționarea unor litigii la care ele sunt părți și care sunt legate de raporturi ce țin de ordinea juridică internă. Un Aviz din 1986 al Consiliului de Stat enunță cu claritate principiul că „orice compromis sau clauză compromisorie încheiată cu necunoașterea acestor principii este atinsă de o nulitate de ordine publică"[2].

Ulterior, acestui punct de vedere i s-au adus numeroase amendamente. Așa, de pildă, în 1986 Consiliul de Stat a precizat că sunt corecte prevederile Legii din 19 aprilie 1986, potrivit căreia statul, colectivitățile teritoriale și stabilimentele publice sunt autorizate în contractele pe care le încheie împreună cu o societate străină pentru realizarea unor operațiuni de interes național să subscrie la clauze compromisorii.

Posibilitatea recurgerii la arbitraj a fost recunoscută și prin convenții internaționale la care Franța era parte, și care au înlăturat prohibirea arbitrajului pentru persoane publice, potrivit dreptului francez.

În ceea ce privește responsabilitățile care izvorăsc din contract, doctrina franceză distinge responsabilitatea de drept comun și „garanția decenală" a constructorilor[3].

În ce privește responsabilitatea de drept comun, aceasta este o responsabilitate pentru culpă, care rezultă din neîndeplinirea unor obligații decurgând din contract. În conformitate cu principiul comun atât dreptului administrativ cât și dreptului civil, responsabilitatea contractuală prevalează asupra responsabilității extracontractuale. Consiliul de Stat a decis, de pildă, în 1972, că o parte nu ar putea să-și întemeieze acțiunea sa de daune-interese pe un teren mai favorabil, acela al răspunderii fără culpă, așa cum există în materia responsabilității extracontractuale. Pe de altă parte, o caracteristică a responsabilității de drept comun este aceea că părțile pot să convină clauze de neresponsabilitate în folosul uneia sau celeilalte. În felul acesta se poate ajunge la neresponsabilitatea persoanei publice gestionară față de cocontractanții săi. Cu toate

[1] Citat după Christophe Guettier, *op. cit.*, p. 398.
[2] Les grands arrets du Conseil d'Etat, Paris, Dalloz, 1997, p. 219.
[3] Rene Chapus, *Droit administratif general*, Tome T, 13 edition, Montchrestien, p. 1167.

acestea, jurisprudența mai nouă a adus atenuări acestui punct de vedere, interpretând în mod strict clauzele de neresponsabilitate.

O a doua modalitate a responsabilității contractuale în dreptul francez privește „garanția decenală" a constructorilor[1].

Un asemenea tip de garanție se întemeiază pe art. 1792 și 2270 din Codul civil francez și postulează ideea că persoana publică care a avut conducerea și organizarea lucrării beneficiază de o garanție, din partea antreprenorilor și arhitecților cu care a acționat, pentru viciile care afectează lucrarea pe care a efectuat-o. Acest termen este de zece ani pentru marile lucrări, dar numai de doi ani pentru lucrări obișnuite.

Cât privește termenul de garanție, acesta curge de la data recepționării lucrării.

Referitor la garanția constructorilor, aceasta trebuie să îndeplinească două condiții: viciile nu trebuie să fi fost vizibile în momentul recepției lucrării, iar pe de altă parte, să prezinte o asemenea gravitate încât să fie de natură să afecteze soliditatea imobilului, fie să-i facă improprie destinația.

Garanția decenală prezintă caracteristicile unei responsabilități de plin drept, constructorii neputând să se sustragă decât în caz de forță majoră sau a greșelii celui care a coordonat lucrarea.

G. Probleme legate de „quasi contracte"

În materia contractelor administrative se ridică și unele probleme legate de ceea ce se cunoaște sub denumirea de „quasi contracte" în dreptul civil și anume, gestiunea de afaceri, restituirea plății nedatorate și îmbogățirea fără justă cauză.

În asemenea cazuri, de regulă se face apel la dispozițiile corespunzătoare din Codul civil. În dreptul administrativ, prevederile din Codul civil referitoare la gestiunea de afaceri și-au găsit o slabă aplicație. În schimb, cele ce privesc restituirea plății nedatorate au fost constant validate de Consiliul de Stat.

În ce privește îmbogățirea fără justă cauză, aceasta ar putea avea loc când anumite lucrări au fost executate sau au fost efectuate prestații pe baza unui contract care în cele din urmă n-a fost încheiat, care a fost lovit de nulitate, care a ajuns la termen. Deși Consiliul de Stat nu a fost niciodată ostil acestui principiu, de abia în 1961 i-a recunoscut valabilitatea, calificându-l „principiu general aplicabil, chiar în lipsa unui text, în materie de lucrări publice".

Conceptul de contract administrativ este creația doctrinei juridice franceze care în definirea și caracterizarea lui s-a bazat pe jurisdicția Consiliului de Stat. El a parcurs în timp un drum sinuos marcat de două opinii: pe de o parte, negarea absolută sau ignorarea sa și, pe de altă parte, însușirea acestuia. Așa cum se arată în literatura de specialitate[2] unul dintre primii autori francezi care au dezvoltat teoria contractelor administrative a fost Laferriere în lucrarea „Traite de la jurisdiction administrative et du recours contantieux", dar fondatorul concepției clasice a teoriei contractelor administrative este considerat profesorul Gaston Jeze, care timp de peste trei decenii (1904-1937) a elaborat studii și articole. În România, această teorie a pătruns datorită dezvoltării raporturilor juridice între componentele sistemului administrației publice și întreprinzătorii particulari - de obicei, firme cu capital străin și care concesionau diferite lucrări publice, servicii

[1] Ibidem, p. 1168.
[2] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 351-370.

publice. Specialiştii români ai vremii au fost refractari la conceptul de contract administrativ, principalii reprezentanţi ai doctrinei juridice administrative A.Teodorescu, P. Negulescu, C. Rarincescu - exprimând opinia că el este doar „o instituţie exogenă", ce nu putea evoca esenţa realităţilor endogene. Pentru etapa istorică a socialismului lucrarea profesorului bulgar Petko Stainov[1] este cea mai cunoscută în susţinerea caracterului „desuet" al teoriei contractelor administrative. Valentina Gilescu[2], în 1970, a demonstrat că „realităţile specifice orânduirii socialiste" sunt compatibile cu contractul administrativ, temeiul susţinerii fiind identificat în art. 164, alin. 2 din Legea nr. 11 din 1968, privind învăţământul. Din acel moment, conceptul a fost acceptat şi de alţi autori. Actualmente, cu excepţia punctului de vedere exprimat de Valentin Prisăcaru[3] care optează pentru termenul de „act administrativ de gestiune", ceilalţi specialişti exprimă adeziunea la noţiunea de „contract administrativ". Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a consacrat prin art. 2 alin. 1 lit. c conceptul de contract administrativ.

Se impune precizat că, deşi jurisprudenţa românească interbelică a fost în general refractară în ceea ce priveşte teoria contractelor administrative, ca şi doctrina de altfel, totuşi au existat unele hotărâri pronunţate de instanţele judecătoreşti în care s-a resimţit influenţa teoriei contractului administrativ. Astfel, prin Decizia nr. 1030 din 1929 a Curţii de Casaţie, secţia a III-a, s-a admis existenţa unor categorii de contracte, şi anume cele de numiri pe funcţii sau angajări pe funcţii, ca fiind guvernate de alte reguli decât principiile din dreptul comun. Aceste contracte, fiind făcute de către administraţie pentru satisfacerea unui serviciu public, s-a apreciat că întrunesc trăsăturile unor acte administrative de autoritate, fiind de competenţa instanţelor de contencios administrativ[4]. Tot în perioada interbelică s-a afirmat opinia privind existenţa de sine stătătoare a contractelor administrative şi faptul că acestui tip de contract i se aplică teoria impreviziunii care excede contractelor civile[5].

Considerăm că realitatea practică dovedeşte din plin utilizarea şi utilitatea contractelor de către instituţiile publice, iar faptul că minim una dintre părţile contractante este o instituţie publică are consecinţa că perfectarea contractului se face prin aplicarea nu numai a normelor de drept privat ci, obligatoriu, şi a normelor de drept administrativ care reglementează organizarea şi funcţionarea respectivei autorităţi contractante din toate punctele de vedere. În activitatea lor instituţiile publice folosesc atât contracte civile, cât şi contracte administrative.

În conformitate cu legislaţia actuală, în literatura de specialitate au fost evidenţiate următoarele trăsături specifice ale contractului administrativ: reprezintă un acord de voinţă între o instituţie publică şi un particular (persoană fizică sau persoană juridică); presupune efectuarea de lucrări, prestarea de servicii de către particular în schimbul unei renumeraţii; obiectul contractului fiind determinat; părţile contractante nu se bucură de

---

[1] Petko Stainov, *La Theorie de contrats administratifs et le droit socialist,* în Revue de droit public et de la science politique en France et a l'etranger, nr. 1/1966, p. 232 şi următoarele.

[2] Valentina Gilescu, *Natura juridică a contractului de specializare universitară,* în Revista Română de drept, nr. 7/1970, p. 122 şi următoarele.

[3] Valentin Prisăcaru, *Actele şi faptele de drept administrativ, op. cit.,* p. 187-188.

[4] George Costi, *Noţiunea contractului administrativ,* Monitorul Oficial şi Imprimeriile statului, Imprimeria centrală, Bucureşti, 1945, p. 9.

[5] Erast Diti Tarangul, *Tratat de Drept Administrativ Român,* Cernăuţi, Editura Glasul Bucovinei, 1944, p. 480-482.

egalitatea juridică, astfel că subiectul determinant are o poziție de superioritate față de celălalt subiect al contractului (totdeauna particularul cocontractant); părțile contractante trebuie să accepte unele clauze care sunt stabilite fie prin acte administrative normative, fie prin lege, fie pe cale convențională[1]; în situația în care particularul nu își îndeplinește, din culpa sa exclusivă, obligațiile din contract, celălalt subiect al contractului poate modifica sau rezilia unilateral contractul fără a mai recurge la justiție; forma scrisă a contractului administrativ[2]; soluționarea litigiilor este de competența instanțelor de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel (O.U.G. nr. 34/2006 privind achizițiile publice).

Din categoria contractelor administrative fac parte: contractul de lucrări publice, care are ca obiect efectuarea unor constructii imobiliare publice; contractul administrativ de transport, având ca obiect efectuarea transportului de persoane și bunuri cu caracter public în contul statului; contractul de furnituri, având ca obiect furnizarea și confecționarea de obiecte materiale mobiliare; contractul de concesiune a unui serviciu public; contractul de împrumut public, prin care un particular împrumută statul sau o instituție publică cu o sumă de bani; contractul de locațiune de serviciu; oferta de contribuție.

Elementele constitutive ale contractelor administrative. Acestea sunt: părțile contractului (într-un contract administrativ în mod obligatoriu una dintre părți este o persoană de drept public), obiectul contractului administrativ, care constă în a încredința unui particular executarea prestațiilor specifice unui serviciu public administrativ și clauzele contractului. Clauza derogatorie (exorbitantă) de la dreptul comun constituie în majoritatea cazurilor criteriul decisiv de identificare a contractelor administrative.

În ceea ce privește forma contractelor administrative, deși în principiu ele se încheie sub forma unei oferte urmate de acceptare, totuși valabilitatea acestor declarații de voință se subordonează, în privința instituțiilor publice, la o serie de condiții și de forme speciale referitoare la autoritățile din instituțiile publice care au competența de a contracta, la alegerea cocontractantului particular și la procedura instituită în acest scop care este, de cele mai multe ori, adjudecarea.

Referitor la executarea și efectele acestor contracte, este vizibil regimul juridic deosebit de cel de drept privat, deoarece condițiile de exercitare sunt mai riguroase, iar sancțiunile mai energice.

Instituția publică urmărește satisfacerea interesului general și trebuie necontenit să poată adapta conținutul contractului la scopurile sale, astfel încât dispune față de cocontractantul său de prerogative fără echivalent în contractele private. Instituția publică poate modifica unilateral obligațiile cocontractantului său, fie amplificându-le, fie schimbându-le total, fie diminuându-le. În dreptul privat. contractul este considerat ca lege între părțile contractante.

În temeiul contractului administrativ, instituția publică poate să ceară celeilalte părți executarea obligațiilor așa cum au fost stabilite în contractul administrativ. Acest tip de contract conferă instituției publice dreptul fie de a conduce, fie de a controla operațiunile de executare. Acest drept se exprimă în emiterea unor ordine de serviciu.

---

[1] Ion Rus, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 227.
[2] Alexandru Negoiță, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 177.

Pentru instituţia publică, procedeul contractual presupune întrunirea cumulativă a două aspecte[1]:

a) competenţa de a contracta;

b) alegerea cocontractantului.

În ceea ce priveşte încheierea contractelor administrative, în teoria dreptului administrativ s-a exprimat punctul de vedere că instituţiile publice pot utiliza următoarele modalităţi: adjudecarea publică deschisă, când toti cei interesaţi de obiectul contractului şi care îndeplinesc condiţiile generale cerute au dreptul de a participa; adjudecarea publică restransă, când instituţia publică se adresează unui număar limitat de întreprinderi nominal desemnate; prin chemare sau concurs; prin înţelegere directă. (Instituţia publică este liberă să ducă tratativele, care i se par cele mai potrivite şi, în urma acestora, să aleagă liber cocontractantul).

Contractul administrativ încetează prin executarea obligaţiilor de către părţi ori la expirarea perioadei pentru care a fost încheiat. Ca şi în dreptul privat, contractul poate înceta prin voinţa ambelor părţi contractante sau prin efectul forţei majore.

Ca o particularitate a acestui tip de contract trebuie amintit faptul că încetarea sa mai poate opera şi în următoarele situaţii:

- rezilierea de către instituţia publică, cu titlu de sancţiune, în caz de culpă, fără a fi vorba însă de culpa cocontractantului atunci când interesul general o cere;

- rezilierea pronunţată de instanţa judecătorească; Aceasta poate interveni la cererea particularului, în caz de culpă gravă a instituţiei publice, sau când modificările contractului ce i-au fost impuse în mod unilateral nu sunt justificate de necesitatea adaptării serviciului public la o situaţie nouă sau nu există un caz de forţă majoră;

- rezilierea la cererea instituţiei publice, când aceasta renunţă în mod voluntar să uzeze de dreptul său de reziliere şi preferă să sesizeze instanţele judecătoreşti.

5.4. Inexistenţa actului administrativ

A. Nulitatea şi inexistenţa actului administrative

În legătură cu teoria nulităţilor în dreptul administrativ prof. Paul Negulescu spunea că: „trebuie să se aibă în vedere că în această materie avem faţă în faţă mai multe categorii de interese, cum ar fi: interese generale, interese regionale, locale sau speciale şi interese individuale care trebuie conciliate”[2]. Aşadar, în aceste condiţii, având în vedere şi faptul ca actul administrativ este acea formă juridică principală a activităţii administraţiei publice care constă într-o manifestare unilaterală şi expresă de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, în realizarea puterii publice, sub controlul de legalitate al instanţelor judecătoreşti[3], precum şi specificul condiţiilor de valabilitate ale acestuia (condiţii generale de legalitate şi condiţii specifice de legalitate pe considerente de oportunitate) se consideră că a susţine o teorie unitară a nulităţii actelor juridice (civile şi administrative) este inacceptabilă teoretic şi practic. De altfel, chiar şi susţinătorii

[1] Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ,* Ediţia a II-a, Editura Cerma, Bucureşti, 1998.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Institutul de Arte Grafice, Bucureşti, 1934, p. 426.

[3] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Editura All Beck, vol. I, ediţia a III -a, Bucureşti, p. 274.

acestei teorii[1] recunosc existența unor „particularități specifice fiecărei ramuri de drept"[2]. Se constată astfel că, pe de o parte, majoritatea teoreticienilor de drept administrativ sunt de acord că există aspecte care disting fundamental nulitatea în dreptul civil de nulitatea în dreptul administrativ, iar pe de altă parte, majoritatea autorilor de drept administrativ sunt de acord cu faptul că viciile care afectează legalitatea actelor de drept administrativ nu au toate o valoare egală.

În dreptul administrativ, discuțiile s-au purtat și se poartă în legătură cu admiterea sau nu a teoriei nulității absolute și relative; admiterea sau nu a teoriei anulabilității; admiterea sau nu a teoriei inexistenței și raportului dintre nulitate și revocabilitate[3]. Într-adevăr, analizând doctrina se poate constata că pozițiile diferite în stabilirea categoriilor de nulități, structurarea diferită a acestora se datorează, în primul rând, criteriilor utilizate.

Astfel, într-o primă opinie se arată că distincția între acte nule și anulabile nu poate fi în nici un caz făcută pornind de la caracterul esențial sau neesențial al lipsurilor care afectează un act de drept administrativ, acest criteriu fiind „nesatisfăcător pentru simplul motiv că viciile neesențiale nu pot avea nici o consecință asupra valabilității unui act administrativ"[4] și că delimitarea își are izvorul într-o altă „distincție, și anume, în opoziția care există între legile imperative și cele dispozitive".

În același sens, un alt autor, după o amplă analiză a acestor criterii conchidea în sensul că în dreptul administrativ, ca și în alte ramuri ale dreptului, nu pot fi aplicate alte criterii de distingere între nulitățile absolute și cele relative, ca sancțiuni ale încălcării normelor juridice, decât acela al caracterului normei juridice încălcate, determinat la rândul său de natura relațiilor sociale și a intereselor pe care norma juridică le reglementează și le apără[5], iar alții au în vedere „gravitatea diferită a viciilor de legalitate care duc la anularea actelor"[6] sau susțin că sancțiunile se constată în funcție de importanța condiției de valabilitate nerespectate, de gravitatea încălcării[7].

Plecând de la necesitatea calificării nuanțate a nerespectării condițiilor de fond și respectiv de formă, profesorul Antonie Iorgovan[8] precizează că nimic nu se opune de a prelua terminologia consacrată: nulitate absolută, nulitate relativă și inexistența actului administrativ, dar nici nu ne împiedică a folosi noțiunea de anulabilitate.

De reținut că în doctrina românească există unele păreri constante, ale evoluției concepției despre nulitatea și inexistența actului administrativ.

În perioada interbelică[9] dominantă este teoria nulităților tripartită, potrivit căreia actele administrative pot fi inexistente, acte nule de drept și acte anulabile, pornind de la

---

[1] Gh. Tarhon, *Considerații în legătură cu teoria nulității actelor juridice în dreptul administrativ*, în Justiția nouă nr. 6/1966, p. 19-32.

[2] Idem, p. 25.

[3] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura All Beck, vol. I, ediția a III-a, București, p. 321.

[4] T. Drăganu, *op. cit.*, p. 162-163.

[5] V. Gh. Tarhon, *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative*, Editura Științifică, București, 1967, p. 163.

[6] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, vol. I, Editura Cordial lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 280.

[7] Valentin I. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 389.

[8] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura All Beck, vol. I, ediția a III-a, București, p. 323-325.

[9] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice E. Mârvan, București, 1934, p. 425.

faptul că respectarea regulilor de competenţă, de formă, de mijloace, este cerută şi de interesul public şi de interesul particularului (spre deosebire de dreptul privat care impune protecţia intereselor private).

Actele inexistente sunt definite în acea perioadă ca fiind acele acte cărora le lipseşte unul din elementele constitutive necesare şi esenţiale pentru formarea actului juridic în general sau pentru formarea acelui act special („lipsite de orice fundament şi forţă legală") fiecare purtându-se faţă de dânsul ca şi când nu ar fi existat, nulitatea lui putând fi invocată de oricine are interesul[1]. În prezent, preluându-se această teză se defineşte inexistenţa ca fiind acea sancţiune care operează ori de câte ori unui act administrativ îi lipseşte o condiţie esenţială prevăzută de lege pentru adoptarea lui[2].

Aşadar, putem reţine drept elemente esenţiale în definirea noţiunii de inexistenţa a actului administrativ faptul că aceasta este o sancţiune cu caracter excepţional, care înlătură prezumţia de legalitate a actului administrativ şi că inexistenţa poate fi juridică sau materială şi oricine o poate sesiza şi, de asemenea, nu are caracter obligatoriu. Comparând nulitatea cu inexistenta putem observa că, atât nulitatea, cât şi inexistenţa sunt sancţiuni datorate încălcării unor condiţii de valabilitate ale actului administrativ, dar de grade diferite de gravitate. În timp ce actul administrativ nul se bucură de prezumţia de legalitate, actul administrativ inexistent nu se mai bucură de această prezumţie, motiv pentru care în primul caz actul este obligatoriu până la constatarea nulităţii sale, în timp ce în cel de-al doilea caz acesta nu este obligatoriu.

Din punct de vedere al naturii sale, înţelegem prin nulitate o sancţiune care intervine atunci când actul este lovit de unele vicii de legalitate, prin a căror constatare încetează prezumţia de legalitate a actului, iar prin inexistenţa actului o nulitate atât de gravă încât nu prezintă nici măcar o „umbră a unei aparenţe de legalitate"[3].

Şi în doctrina străină, încă din anul 1925, se susţinea că anumite neregularităţi ale actului administrativ pot avea ca urmare chiar inexistenţa actului însuşi, acesta nemaiavând natura de act juridic administrativ şi nemaifiind necesar ca o autoritate publică sau un judecător să constate inexistenţa lui, căci acest act nu va mai produce nici un fel de efect juridic dorit de autorul său[4].

Mai târziu, teoreticienii francezi[5] au definit inexistenţa actului administrativ relativ asemănător. Astfel, într-o prima opinie[6], se susţine că un act inexistent este acela căruia îi lipseşte un element esenţial şi care nu are nevoie de anulare, întrucât noi nu putem decât să constatăm că el nu există în realitate şi, de asemenea, în situaţia în care ne aflăm în prezenţa unor acte a căror existenţă nu poate fi stabilită în materialitatea ei, ne aflăm tot în faţa unui caz de inexistenţă.

---

1 C-tin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ediţia a II-a, Editura Universală Alcalay & co, Bucureşti, 1936, p. 340-341.

2 Tudor Drăganu, *Nulităţile actelor administrative individuale*, în Studia Napocensia, Seria Drept, vol. I, Editura Academiei, Bucureşti, 1981, p. 64; T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 149-156.

3 Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura All Beck, vol. I, ediţia a III-a, Bucureşti, p. 327.

4 G. Jèze, *Les principes generaux du Droit administratif*, 3éme , Editura Marcel Giard, Paris, 1925, p. 76.

5 A. de Laubadére, J. C. Venezia şi Y. Gaudemet, *Traite de droit administratif*, Tome I, 14eme, Editura Paris, L.G.DJ., p. 639.

6 M. Waline, *op. cit.*, p. 325.

Într-o altă opinie[1] se susține că pe lângă forma normală de invaliditate care corespunde nulității absolute din dreptul civil, în dreptul administrativ sunt cunoscute, cu titlu de excepție, o formă de invaliditate mai puțin gravă (nulitate relativă), dar și o formă agravată de invaliditate (inexistența).

Înțelegând inexistența actului administrativ ca fiind un grad mai grav de neregularitate, unii autori au considerat că putem distinge între acte literarmente inexistente material care nu prezintă nici o aparență și care nu sunt efectiv realizate și acte inexistente juridic, inexistența acestora din urmă fiind determinată de gradul de gravitate a neregularității care le afectează[2].

În sfârșit, Charles Debbasch[3] definea actul inexistent ca fiind „actul viciat de o gravă ilegalitate".

B. Faptele administrative

Dacă în dreptul civil avem fapte civile, tot așa în dreptul administrativ avem fapte administrative.

Aceste fapte aparțin funcționarilor publici, cât și particularilor și se împart în două categorii:

a) fapte administrative licite;

b) fapte administrative ilicite.

Faptele administrative licite sunt acele acțiuni sau inacțiuni săvârșite ori nesăvârșite de un funcționar public sau de un particular în executarea unei legi sau a unui act administrativ de autoritate. Faptele administrative ilicite sunt acele acțiuni sau inacțiuni, savârșite ori nesăvârșite, contrar legii, atât de funcționarii publici, cât și de către particulari, care produc efecte juridice de drept administrative.

Cu privire la faptele juridice administrative săvârșite de funcționarii publici, menționăm că, cel care se consideră vătămat într-un drept al său, nu poate acționa nici pe funcționarul public care a săvârșit fapta administrativă ilicită și nici serviciul public în care acesta funcționează, în fața instanțelor de contencios administrativ, ci numai în fața instanțelor de drept comun, întemeiat pe articolele din codul civil.

De la această regulă face excepție un singur caz de săvârșire de către un funcționar public, a unei fapte administrative ilicite, în care legiuitorul dă dreptul persoanei fizice sau juridice de a se adresa instanței de contencios administrativ. Este cazul prezentat de art. 1 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit căruia legiuitorul reglementează dreptul persoanei, care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin refuzul unei autorități administrative de a-i rezolva o cerere, de a sesiza instanța de contencios administrativ pentru un fapt administrativ care constă în inacțiunea autorității de a-i rezolva în timpul prevăzut de lege, o cerere. În acest sens, domnul profesor A. Teodorescu arată că „într-un singur caz legea pozitivă a recunoscut faptul administrativ și i-a hotărât și jurisdicția căreia va fi supus. Este reauavoință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept".

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 99.

[2] A. De Laubadère, J. C. Venezia și Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 638 – 639.

[3] Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs, L' action et la controle de l' administration,* Presses Universitaires de France, 1988, p. 363-364.

Pentru pagubele provocate de celelalte fapte administrative, competența de soluționare a cererilor aparține instanțelor de drept comun.

Constituie un fapt administrativ ilicit și omiterea întocmirii sau afișării în unitate, la locurile de desfacere sau servicii, de către agenții economici, a prețurilor și tarifelor.

Faptele administrative, fără deosebire că sunt licite sau ilicite, nu pot fi revocate și nici anulate, deoarece, odată săvârșite, ele își produc efectele pentru care au fost săvârșite.

În cazul în care fapta administrativă a fost săvârșită cu încălcarea legii, persoana fizică sau juridică poate obține repararea pagubei pe calea unei acțiuni în daune, introduse la instanțele judecătorești de drept comun împotriva serviciului public administrative la care este încadrat funcționarul public care a săvârșit fapta administrativă cauzatoare de prejudicii sau, chiar împotriva funcționarului public care a săvârșit fapta administrativă cauzatoare de prejudicii.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL VII
RĂSPUNDEREA JURIDICĂ ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

Secțiunea 1
Răspunderea autorităților administrației publice

Subsecțiunea 1
Responsabilitate și răspundere - abatere administrativă

Definirea sub toate aspectele a raportului juridic de funcțiune presupune și clarificarea noțiunilor de responsabilitate și răspundere a funcționarului public.

Clarificarea celor două noțiuni cu conținut diferit se impune și din perspectiva diferită de abordare a acestora în știința dreptului administrativ. Astfel, noțiunea de responsabilitate are în vedere raportul social în cadrul căruia își desfășoară activitatea funcționarul public. Spre deosebire de răspunderea juridică care îmbracă forme specifice fiecărei ramuri de drept în funcție de calificarea faptei funcționarului public ori de câte ori acesta aduce atingere unor norme juridice, reponsabilitatea juridică este ceea ce prof. Antonie Iorgovan[1] definește foarte concludent ca: „raportarea activă conștientă a agentului acțiunii sociale la normele și valorile colectivității, stabilite la o scară macro sau micro-socială". Cu alte cuvinte, responsabilitatea este de fapt atitudinea pe care funcționarul public o are în raport cu autoritatea dar și cu cetățeanul, o conștientizare a obligațiilor sale sporite prin prisma atribuțiilor specifice. Responsabilitatea ne apare mai mult ca un eveniment de natură volitivă și educațională, ceva ce se dobândește în timp, în mod conștient, ce se poate modela prin perfecționarea funcționarului care trebuie „învățat" să facă față oricând oricăror situații de fapt cu care vine în contact în realizarea atribuțiilor specifice funcției publice.

Conștientizarea responsabilității este un câștig atât pentru funcționarul public, care devine competent cu rapiditate, dar și pentru instituție, care în acest fel își poate realiza sarcinile pentru care a fost înființată și nu în ultimul rând pentru cetățeanul care se adresează cu toată încrederea în vederea satisfacerii intereselor sale.

După unii autori, responsabilitatea juridică este o obligație recunoscută de lege persoanei publice sau private de a face sau de a răspunde pentru ea sau pentru altul aflat în grija sa, de unde concluzia că această stare este anterioară răspunderii juridice.

Evoluția sociologică a fenomenului responsabilității a suscitat din partea specialiștilor prețioase analize.

În cursul istoriei, problematica răspunderii omului pentru faptele sale a constituit o preocupare constantă alături de preocuparea de a i se găsi o fundamentare științifică.

Studiindu-se responsabilitatea arhaică, se disting diverse trăsături fundamentale. În această perioadă se observă eforturile făcute de societățile primitive de a descoperi în spatele oricărui eveniment existența uneia sau mai multor voințe. Acestor forme de organizare socială daunele anonime le par de neconceput. Este perioada în care se relevă,

---

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 672-676.

mai degrabă, caracterul mecanicist al responsabilităţii, deoarece autor al faptei era considerat acela care a cauzat prejudiciul şi nu neapărat acela din a cărui greşeală s-a produs dauna[1].

Referitor la răspunderea juridică, în general, în dreptul sclavagist şi feudal domina temeiul obiectiv, conform căruia se pedepsea orice faptă prin care s-a produs o vătămare a intereselor apărate de lege, chiar dacă subiectiv nu-i aparţineau autorului. Filozofii epocii au înţeles caracterul neştiinţific, unilateral al temeiului respectiv, au încercat să demonstreze necesitatea recunoaşterii şi a unui temei subiectiv alături de cel obiectiv, al răspunderii omului pentru faptele sale socialmente periculoase. În acel context, răspunderea a fost privită ca o componentă morală a manifestării persoanei, în corelaţie cu colectivitatea în care convieţuia.

Apariţia statului şi a dreptului a determinat mutaţii în evoluţia conceptului de răspundere, conturându-se conceptul de răspundere juridică. În dreptul roman şi în Evul Mediu răspunderea juridică privea răspunderea patrimonială şi pe cea nepatrimonială, autorul delictului fiind obligat să plătească.

La începuturi, responsabilitatea civilă nu s-a deosebit de cea penală. Treptat au început să apară evidente distincţii. Legea talionului, departe de a fi o „regulă barbară", a adaptat mai bine pedeapsa la delict, sancţiunea la greşeală[2].

La origini, distincţia dintre reparaţiune şi represiune era nesigură. Reparaţia daunei suportată de victimă s-a prezentat ca una din formele de pedeapsă aplicate vinovatului. S-a pus întrebarea: „care a fost fenomenul iniţial: reparaţia sau represiunea?"

După perioada legii talionului („ochi pentru ochi, dar nu doi ochi pentru unul"), a avut loc un fel de „juridicizare" (intelectualizare) în cadrul sistemului de împăcări (învoieli) voluntare. Victima nu mai lovea vinovatul, ci primea de la el o sumă variabilă, în funcţie de persoană şi de circumstanţe.

Ulterior, autoritatea socială va fixa un fel de tarif al învoielilor pecuniare. În epoca modernă, autoritatea statului s-a făcut simţită mai mult în planul responsabilităţii instituind pedepse corporale sau pecuniare în ce priveşte răspunderea penală, iar în ceea ce priveşte răspunderea civilă, victima putea obţine, în natură sau în bani, reparaţia pagubei suportate.

Profesorul C. G. Dissescu[3] definea responsabilitatea juridică astfel: „fixarea şi măsurarea prin lege a consecinţelor unui act ipotetic". De exemplu, în cazul unui primar acesta nu este sancţionat pentru lipsa de interes în pregătire, pentru micile abuzuri, favoritisme etc.

Prin Ordonanţa nr. 22/1997 - declarată neconstituţională - de modificare a Legii nr. 69/1991, în art. 41 se instituia o formă de responsabilitate a primarului pentru „neîndeplinirea sau refuzul repetat al autorităţii în exercitarea atribuţiilor", fără însă a finaliza această instituţie din punct de vedere al organului competent a urmări şi sancţiona aceste fapte.

Iată deci că, dacă responsabilitatea poate fi asimilată cu o obligaţie, răspunderea juridică este cel mai adesea considerată o situaţie juridică. Spre deosebire de responsabilitate, răspunderea juridică este concretă, stabilită printr-o procedură de către un organ competent ce o finalizează prin aplicarea unei sancţiuni.

---

[1] Drăghici Pompil, Faptul ilicit cauzator de prejudicii, Editura Universitaria, Craiova, 1990, p. 35-36.
[2] Idem.
[3] C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 870 şi urm.

În dreptul contemporan, răspunderea juridică este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului.

Responsabilitatea este privită, în general, ca un fenomen social fiind un act de angajare individuală a persoanelor într-un anumit context social.

Răspunderea juridică este un fenomen social nu pentru faptul că este stabilită și evaluată în chip abstract, ci pentru determinarea unui anumit comportament al individului în raport cu alți indivizi și în raporturile lui cu societatea.

Conceptul de răspundere juridică poate fi definit ca fiind consecința incompatibilității dintre conduita unui subiect de drept și dispoziția normei juridice.

Sensul noțiunii de răspundere, indiferent de forma sub care se manifestă, este acela de obligație de a suporta consecințele nerespectării unor reguli de conduită, obligație ce incumbă autorului faptei contrare acestor reguli și care poartă întotdeauna amprenta dezaprobării sociale a unei asemenea conduite. În acest sens, răspunderea este identificată cu sancțiunea, deoarece nu sunt luate în considerare laturile psihologice ale răspunderii.

Deși, răspunderea și sancțiunea sunt două aspecte ale aceluiași fenomen social, ele sunt distincte, deoarece sancțiunea vizează doar o latură a răspunderii și anume, reacția societății.

Sub aspect juridic, răspunderea implică drepturi și obligații juridice corelative, apare ca un complex de drepturi conexe care, în conformitate cu legea, se nasc prin săvârșirea unor fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de către stat, prin aplicarea sancțiunilor juridice.

Pornind de la un asemenea considerent, profesorul Mircea Costin[1] definea responsabilitatea ca pe un „complex de drepturi și obligații care formează un raport juridic de constrângere ce apare între stat ca unic subiect activ și autorul faptei ilicite ca subiect pasiv".

O altă deosebire între cele două noțiuni are în vedere chiar conținutul acestora. În cazul responsabilității juridice drepturile și obligațiile nu sunt determinate, delimitate sau materializate, față de răspunderea juridică unde acestea sunt riguros delimitate ori de câte ori intervine constrângerea administrativă.

Toate formele responsabilității juridice se călăuzesc după un ansamblu de principii de drept general-valabile pe lângă care regăsim și principii specifice fiecăreia dintre categoriile de responsabilități pe care o examinăm.

Din analiza formelor de manifestare a responsabilității se pot desprinde cu caracter de generalitate următoarele principii care călăuzesc această instituție:

1. principiul legalității, care derivă din principiul general care călăuzește întreg sistemul de drept conform căruia nimeni nu este mai presus de lege; Drepturile și libertățile cetățenești consfințite și recunoscute de Constituție și de legi organice se exercită numai cu bună-credință, ele fiind garantate în exercitarea lor de către stat.

2. principiul egalității în drepturi;

Potrivit principiului constituțional că toți cetățenii sunt egali în fața legii, în mod corespunzător aceștia poartă întreaga răspundere împreună cu autoritățile publice pentru respectarea legilor;

---

[1] Mircea Costin, *Responsabilitatea juridică în dreptul R.S.R.*, Editura Dacia, Cluj, 1974, p. 9 și urm.

3. principiul personalităţii;

Acesta atrage responsabilitatea distinctă a autorului sau a participantului la săvârşirea actului, faptului juridic, indiferent că este persoană fizică sau juridică;

4. principiul libertăţii de voinţă, fără de care responsabilitatea nu ar exista;

5. principiul umanismului - ca un rezultat în principal al caracterului preventiv şi reparator în angajarea răspunderii;

6. principiul concordanţei dintre drepturi şi obligaţii, putere şi responsabilitate;

7. principiul existenţei şi dezvoltării sociale, care derivă din scopul administraţiei publice în general, acela de a satisface necesităţi social - obiective pentru toţi cetăţenii;

8. principiul reparării integrale şi operative a prejudiciului.

Este o reflectare a normei constituţionale cuprinse în art. 48 pct.1 în sensul că „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei". Procedurile administrative de recuperare oferă mai multe garanţii titularului dreptului ca şi procedura de transformare a responsabilităţii în răspundere.

Analiza sintetică a modalităţilor de manifestare a responsabilităţii juridice conduce la concluzia autorului francez Louis Josserand care spunea că „responsabilitatea juridică tinde să ocupe centrul dreptului civil şi al dreptului în totalitatea sa; în fiecare materie, în toate direcţiile se ajunge la această problemă a răspunderii în dreptul public şi în dreptul privat, în domeniul bunurilor, al persoanelor care este a tuturor momentelor şi a tuturor situaţiilor; responsabilitatea devine punctul nevralgic al tuturor instituţiilor noastre"[1].

Clasificarea responsabilităţii juridice se poate realiza după mai multe criterii:

1. după natura juridică a normelor care o reglementează:
- reponsabilitate de drept public;
- responsabilitate de drept privat.

2. după specificul ramurii de drept în care acţionează:
- responsabilitate constituţională;
- responsabilitate civilă;
- responsabilitate penală;
- responsabilitate administrativă;
- responsabilitate materială (de dreptul muncii).

3. după subiectul activ al responsabilităţii întâlnim:
- responsabilitate individuală (a funcţionarului public sau a cetăţeanului);
- responsabilitate colectivă.

4. după gradul de vinovăţie al subiectului:
- responsabilitate obiectivă (se poate angaja puterii publice pentru fapta serviciului public sau a funcţionarului public);
- responsabilitate subiectivă.

În dreptul civil întâlnim şi distincţia dintre responsabilitatea pentru fapta proprie, pentru fapta altuia, pentru fapta lucrului sau a animalului. Fiind o responsabilitate care se transformă pe măsura angajării sale în răspundere civilă ea este analizată în detaliu la dreptul civil.

---

[1] L. Josserand, *Tratat de drept politic*, Paris, 1932.

5. după conținutul răspunderii juridice care o generează:
- responsabilitate materială;
- responsabilitate disciplinară;
- responsabilitate contravențională;
- responsabilitate penală;
- responsabilitate civilă.

6. după natura pagubelor cauzate:
- responsabilitate pentru daune morale;
- responsabilitate pentru daune materiale.

Responsabilitatea pentru daune materiale poate fi, la rândul său, de natură civilă, administrativă sau specifică dreptului muncii.

7. după situația juridică a funcționarului public întâlnim:
- responsabilitatea cadrelor didactice;
- responsabilitatea militarilor;
- responsabilitatea polițiștilor;
- responsabilitatea magistraților;
- responsabilitatea medicilor;
- responsabilitatea notarilor;
- responsabilitatea avocaților.

Subsecțiunea 2
Răspunderea politică a autorităților administrației publice

2.1. Răspunderea Guvernului

Constituția României în art. 109 alin. 1 reglementează răspunderea politică a Guvernului față de Parlament pentru întreaga sa activitate[1]. Articolele 113 și 114 din Constituție reglementează ca modalitate specială de angajare a răspunderii guvernului, moțiunea de cenzură. Manifestarea responsabilității autorităților administrației publice este obligativitatea acestora de a prezenta informațiile și documentele solicitate de comisiile parlamentare, de Camerele Parlamentului și obligația acestor autorități de a se supune controlului parlamentar sau controlului autorităților ierarhic superioare. Principala sancțiune posibilă în cazul angajării răspunderii politice pentru activitatea nesatisfăcătoare a unei autorități din administrația publică este dizolvarea autorității respective în condițiile legii - dacă autoritatea este colegială - sau eliberarea ori destituirea din funcție a conducatorului ministerului sau organului central de specialitate al administrației publice.

Tot o formă a sancțiunii ce materializează responsabilitatea politică este încetarea înainte de termen a mandatului de primar ca urmare a unui referendum local organizat în baza prevederilor legii administrației publice locale pe motivul nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau neexercitării atribuțiilor care îi revin potrivit legii[2].

---

[1] „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia".

[2] Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, *op. cit.* p. 456.

Răspunderea juridică a autorităților administrației publice este angajată atunci când prin acte ilegale, prin inactivitate ori tăcere (refuzul nejustificat), sau prin fapte și operațiuni materiale, autoritățile administrației publice produc vătămări ale drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, respectiv pagube materiale. Există reglementări cu privire la răspunderea juridică a autorităților administrației publice începând de la nivelul Constituției României și până la acte administrative normative emise de autoritățile administrației publice locale. Așa cum se arată în literatura de specialitate[1], fundamentarea juridică a obligației pe care o au autoritățile administrației publice de a repara paguba pricinuită se regăsește în teoria echității și egalității în fața sarcinilor publice, teoria riscului și teoria relei funcționări a autorităților administrative. Teoria echității și egalității în fața sarcinilor publice se referă la faptul că soluționarea treburilor de interes general pentru colectivitate nu trebuie să producă pagube vreunui membru al colectivității, sau altui cetățean. Teoria riscului se referă la legătura cauzală între activitatea autorității administrative concretizată în actele și faptele acesteia și paguba produsă. Chiar dacă actul ilegal sau fapta luată în discuție nu sunt rezultatul unei erori ale autorității administrative, trebuie admis riscul unor consecințe nedorite, inclusiv pagube. Noțiunea de risc are menirea de a permite înlocuirea responsabilității subiective bazată pe culpă prin responsabilitatea obiectivă a autorității administrative pentru activitatea sa. Teoria relei funcționari a administrației publice este construită pe fundamentul principiului legalității în sensul că orice abatere de la prevederile sau scopul legii are drept consecință reaua funcționare a autorității administrației publice materializată în acte ilegale, erori, omisiuni, activitate necompetentă.

Secțiunea 2
Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici

Întrucât categoria de personal din administrația publică cea mai numeroasă este categoria funcționarilor publici, vom prezenta în detaliu doar formele răspunderii pentru funcționarii publici.

În conformitate cu prevederile art. 75 din Legea privind statutul funcționarilor publici, încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii, împotriva autorității sau instituției publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim[2]. În cazul în care acțiunea se admite și se constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică. Răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. III, Ed. Hercules, București 1993, p. 289-312; Jean Vermeulen, *Evoluția dreptului administrativ român*, Institutul de Arte Grafice „Vremea", București, 1943; Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, *op. cit.* p. 457.

[2] Art. 76, Legea nr. 188/1999 republicată.

Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea disciplinară a acestora.

Constituie abateri disciplinare următoarele fapte:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absențe nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;

e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;

g) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu;

h) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

Sancțiunile disciplinare sunt:

a) mustrare scrisă;

b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;

c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;

d) retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an;

e) destituirea din funcția publică.

La individualizarea sancțiunii disciplinare trebuie să se țină seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, de gradul de vinovăție și de consecințele abaterii, de comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile Legii nr. 188/1999 republicată.

Sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abateni disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare. În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal[1].

Pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la

[1] Art. 77, Legea nr. 188/1999 republicată.

documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității ori instituției publice.

Așa cum am arătat, deja, prevederile art. 77 alin. (6) și (7) din Legea nr. 188/1999 republicată coroborate cu prevederile art. 94 alin. (1) lit. n generează situații neclare în practica administrativă, care necesită, pentru a fi înlăturate, modificarea cadrului legislativ.

Cu privire la aplicarea sancțiunilor[1] trebuie reținut că sancțiunea disciplinară prevăzută la art. 77 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 188/1999 republicată, se poate aplica direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică. Sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 77 alin. (3) lit. b)-e) din Legea nr. 188/1999 republicată se aplică de persoana care are competența legală de numire în funcția publică, la propunerea comisiei de disciplină.

Sancțiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal.

O mențiune special necesită comisia de disciplină[2]. Pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare și propunerea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarilor publici din autoritățile sau instituțiile publice se constituie comisii de disciplină. Din comisia de disciplină face parte și un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat. Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai multi membri și, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităților sau instituțiilor publice să cerceteze faptele sesizate și să prezinte rezultatele activității de cercetare. Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizia primului-ministru, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative. Modul de constituire, de organizare și de funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Pentru evidențierea situației disciplinare a funcționarului public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are competența legală de a elibera un cazier administrativ[3], conform bazei de date pe care o administrează. Cazierul administrativ este un act care cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public și care nu au fost radiate în condițiile legii. Cazierul administrativ este necesar în următoarele cazuri:

a) desemnarea unui funcționar public ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea funcționarilor publici;

---

[1] Art. 78, Legea nr. 188/1999 republicată.
[2] Art. 79, Legea nr. 188/1999 republicată.
[3] Art. 81, Legea nr. 188/1999 republicată.

b) desemnarea unui funcționar public în calitate de președinte și membru în comisia de disciplină;

c) desemnarea unui funcționar public ca membru în comisia paritară;

d) ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categorici înalților funcționari publici sau categoriei funcționarilor publici de conducere;

e) în orice alte situații prevăzute de lege.

Cazierul administrativ este eliberat la solicitarea:

a) funcționarului public interesat;

b) conducătorului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

c) președintelui comisiei de disciplină;

d) altor persoane prevăzute de lege.

Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare[1].

Sancțiunile disciplinare se radiază[2] de drept, astfel:

a) mustrarea scrisă, în termen de 6 luni de la aplicare;

b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la trei luni, suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare, sau, după caz, de promovare în funcția publică, pe o perioadă de la unu la trei ani și retrogradarea în trepte de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an, în termen de un an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate aceste sancțiuni;

c) în termen de șapte ani de la aplicare, sancțiunea destituirii din funcția publică.

Subsecțiunea 1
Răspunderea contravențională

2.1. Noțiunea de contravenție și sancțiunile contravenționale

Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București. Prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate. Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilile contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului.

Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de

[1] Art. 80, Legea nr. 188/1999 republicată.

[2] Art. 82, Legea nr. 188/1999 republicată.

joacă pentru copii; amenajarea şi curăţenia spaţiilor din jurul blocurilor de locuinţe, precum şi a terenurilor virane; întreţinerea bazelor şi a obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreţinerea străzilor şi trotuarelor, a şcolilor şi altor instituţii de educaţie şi de cultură, întreţinerea clădirilor, împrejmuirilor şi a altor construcţii: depozitarea şi colectarea gunoaielor şi a resturilor menajere. Consiliul General al Municipiului Bucureşti poate stabili şi alte domenii de activitate din competenţa consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili şi sancţiona contravenţii.

Hotărârile consiliilor locale sau judeţene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului Bucureşti, prin care s-au stabilit contravenţii cu nesocotirea principiilor legale privind competenţa de reglementare, sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanţa de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.

Actele normative prin care se stabilesc contravenţii trebuie să cuprindă descrierea faptelor care constituie contravenţii şi sancţiunea care urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea[1]. În cazul sancţiunii cu amendă trebuie stabilită limita minimă şi limita maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori; se pot stabili şi tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârşirea contravenţiilor.

Persoana juridică răspunde contravenţional în cazurile şi în condiţiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii.

Dispoziţiile din actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau judeţene, punerea în aplicare se face şi cu respectarea condiţiilor din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001. În cazuri urgente se poate prevedea intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puţin de 10 zile. Hotărârile autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene, prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii, pot fi aduse la cunoştinţă publică prin afişare sau prin orice altă formă de publicitate prevăzute de lege.

Sancţiunile contravenţionale sunt principale şi complementare. Sancţiunile contravenţionale principale sunt:

a) avertismentul;

b) amendă contravenţională;

c) prestarea unei activităţi în folosul comunităţii.

Sancţiunile contravenţionale complementare sunt:

a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii;

b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi;

c) închiderea unităţii;

d) blocarea contului bancar;

e) suspendarea activităţii agentului economic;

f) retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv;

g) desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în starea iniţială. Dintre acestea, confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii este singura aplicabilă funcţionarilor publici, celelalte fiind aplicabile de către funcţionarii publici în

[1] Art. 3 O.G. nr. 2/2001 cu modificările la zi.

activitatea curentă. Prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.

Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite. Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei. Pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare.

Avertismentul și amenda contravențională se pot aplica oricărui contravenient persoană fizică sau juridică. Prestarea unei activități în folosul comunității se poate aplica numai contravenienților persoane fizice.

Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale. El se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă. Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și de sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

Amenda contravențională are caracter administrativ.

Prestarea unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege și numai pe o durată care nu poate depăși 300 de ore. Această sancțiune se stabilește alternativ cu amenda. În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constatator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amenda care a fost achitată. La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii. În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termenul de 30 de zile, instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității, cu acordul acestuia. Hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă recursului.

Dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție. Când contravențiile au fost constatate prin același proces-verbal, sancțiunile contravenționale se cumulează fără a putea depăși dublul maximului amenzii prevăzut pentru contravenția cea mai gravă sau, după caz, maximul general stabilit de O.G. nr. 2/2001 pentru prestarea unei activități în folosul comunității. În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat mai multe persoane, sancțiunea se va aplica fiecăreia separat.

2.2. Înlăturarea răspunderii contravenționale

Caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale; cazului fortuit, iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită. Minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional. Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ

pentru fapta săvârşită se reduc la jumătate. Minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancţionat cu prestarea unei activităţi în folosul comunităţii. Cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei se constată numai de instanţa de judecată. Desigur, aceste precizări se referă la aplicarea contravenţiilor de către agentul constatator, un minor neputând fi funcţionar public.

Dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenţie, ea nu se mai sancţionează, chiar dacă a fost săvârşită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ. Dacă sancţiunea prevăzută în noul act normativ este mai uşoară se va aplica aceasta. În cazul în care noul act normativ prevede o sancţiune mai gravă, contravenţia săvârşită anterior va fi sancţionată conform dispoziţiilor actului normativ în vigoare la data săvârşirii acesteia.

2.3. Constatarea contravenţiei

Contravenţia se constată[1] printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabileşte şi sancţionează contravenţia, denumite în mod generic agenţi constatatori. Pot fi agenţi constatatori: primarii, ofiţerii şi subofiţerii din cadrul Ministerului Administraţiei şi Internelor, special abilitaţi, persoanele împuternicite în acest scop de miniştri şi de alţi conducători ai autorităţilor administraţiei publice centrale, de prefecţi, preşedinţi ai consiliilor judeţene, primari, de primarul general al municipiului Bucureşti, precum şi de alte persoane prevăzute în legi speciale. Ofiţerii şi subofiţerii din cadrul Ministerului Administraţiei şi Internelor constată contravenţii privind: apărarea ordinii publice; circulaţia pe drumurile publice; regulile generale de comerţ; vânzarea, circulaţia şi transportul produselor alimentare şi nealimentare, ţigărilor şi băuturilor alcoolice; alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

Menţiunile obligatorii în procesul-verbal de constatare sunt: data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupaţia şi locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea tuturor împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac şi organul la care se depune plângerea.

În cazul contravenienţilor cetăţeni străini, persoane fără cetăţenie sau cetăţeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse şi următoarele date: seria şi numărul paşaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia şi statul emitent.

În situaţia în care contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal se vor face menţiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul

[1] Art. 15-20, O.G. nr. 2/2001 cu modificările la zi.

cometului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare a persoanei care o reprezintă.

În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoștința contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile sunt consemnate distinct în procesul verbal la rubrica „Alte mențiuni", sub sancțiunea nulității procesului-verbal.

Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.

Contravenientul este obligat să prezinte agentului constatator, la cerere, actul de identitate ori documentele în baza cărora se fac mențiunile de identificare a contravenientului. În caz de refuz, pentru legitimarea contravenientului agentul constatator poate apela la ofițeri și subofițeri de poliție, jandarmi sau gardieni publici.

Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de către agentul constatator și de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiune despre aceste împrejurări care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În acest caz, procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. Nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator. În lipsa unui martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod. Dacă o persoană săvârșește mai multe contravenții constatate în același timp de același agent constatator, se încheie un singur proces-verbal.

2.4. Procedura aplicării sancțiunilor contravenționale

În cazul în care prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu se prevede altfel, agentul constatator, prin procesul-verbal de constatare, aplică și sancțiunea. Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constatalor nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea. În acest caz, sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.

Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal. Dacă prin săvârșirea contravenției s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul-verbal, iar dacă nu există tarif de evaluare a pagubei persoana vătămată își va putea valorifica pretențiile potrivit dreptului comun.

Persoana împuternicită să aplice sancțiunea dispune și confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții. În toate situațiile, agentul constatator va descrie în procesul-verbal bunurile supuse confiscării și va lua în privința lor măsurile de

conservare sau de valorificare prevăzute de lege, făcând mențiunile corespunzătoare în procesul-verbal. În cazul în care bunurile nu se găsesc, contravenientul este obligat la plata contravalorii lor în lei. Agentul constatator are obligația să stabilească cine este proprietarul bunurilor confiscate și, dacă acestea aparțin unei alte persoane decât contravenientul, în procesul-verbal se vor menționa, dacă este posibil, datele de identificare a proprietarului sau se vor preciza motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă. Procesul-verbal trebuie înmânat sau, după caz, comunicat, în copie, contravenientului și, dacă este cazul, părții vătămate și proprietarului bunurilor confiscate. Comunicarea se face de către organul care a aplicat sancțiunea, în termen de cel mult o lună de la data aplicării acesteia.

În situația în care contravenientul a fost sancționat cu amendă, precum și dacă a fost obligat la despăgubiri, o dată cu procesul-verbal, acestuia i se va comunica și înștiințarea de plată. În înștiințarea de plată se va face mențiunea cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituțiile abilitate să o încaseze, potrivit legislației în vigoare și, după caz, a despăgubirii, în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită. Dacă agentul constatator aplică și sancțiunea, iar contravenientul este prezent la încheierea procesului-verbal, copia de pe acesta și înștiințarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se mențiune în acest sens în procesul-verbal. Contravenientul va semna de primire. Aceleași dispoziții se aplică și față de celelalte persoane cărora trebuie să li se comunice copia de pe procesul-verbal, dacă sunt prezente la încheierea acestuia. În cazul în care contravenientul nu este prezent sau, deși prezent, refuză să semneze procesul-verbal, comunicarea acestuia, precum și a înștiințării de plată se face de către agentul constatator în termen de cel mult o lună de la data încheierii. Comunicarea procesului-verbal și a înștiințării de plată se face prin poștă, cu aviz de primire, sau prin afișare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operațiunea de afișare se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin un martor.

Contravenientul poate achita, pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal. În actul normativ de stabilire a contravențiilor această posibilitate trebuie menționată în mod expres. Termenele statornicite care încep să curgă de la miezul nopții zilei următoare, iar termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat se va prelungi până la sfârșitul primei zile de lucru următoare.

Dacă persoana împuternicită să aplice sancțiunea apreciază că fapta a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, constituie infracțiune, sesizează organul de urmărire penală competent.

În cazul în care fapta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanță că ea ar putea constitui contravenție, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluția, ordonanța sau, după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenția, pentru a lua măsurile ce se impun conform legii.

Termenul de 6 luni pentru aplicarea sancțiunii curge de la data sesizării organului în drept să aplice sancțiunea.

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia. Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura confiscării.

Plângerea însoțită de copia de pe procesul-verbal de constatare a contravenției se depune la organul din care face parte agentul constatator, acesta fiind obligat să o primească și să înmâneze depunătorului o dovadă în acest sens[1]. Plângerea împreună cu dosarul cauzei se trimit de îndată judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția. Plângerea suspendă executarea. Plângerea persoanelor prevăzute la art. 31 alin. (2) suspendă executarea numai în ceea ce privește despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării.

- Răspunderea contravențională[2] a funcționarilor publici.

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit a contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu. Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii funcționarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat.

Răspunderea contravențională este o altă formă a răspunderii juridice reglementată în mod distinct prin Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[3] coroborată cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Prin această reglementare se delimitează în mod clar contravenția de infracțiune și, astfel, temeiul răspunderii contravenționale este delimitat de cel al răspunderii penale.

Contravenția este definită (art. 1) ca fapta săvârșită cu vinovăție stabilită și sancționată ca atare prin lege, prin hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.

Din punct de vedere al cadrului general de stabilire și sancționare a contravenției cuprins în Ordonanța nr. 2/2001, art. 2 se prevede:

- „prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate";

- „prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului".

În actul normativ, un alineat special se acordă competenței consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București precizându-se domeniile în care acestea pot stabili și

---

[1] Art. 32 alin. (1), O.G. nr. 2/2001 cu modificările la zi. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 953/2006, a constatat că dispozițiile art. 32 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 sunt neconstituționale.

[2] Art. 83, Legea nr. 188/1999 republicată.

[3] Ordonanța privind regimul juridic al contravențiilor nr. 2/2001, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 410 din 25 iulie 2001 a abrogat expres Legea nr. 32/1968 cu modificările și completările ulterioare.

sancționa contravenții[1] cu specificarea faptului că există posibilitatea stabilirii de către Consiliul General al Municipiului București și a altor domenii de activitate pentru care consiliile locale ale sectoarelor să poată stabili și sancționa contravenții.

Actele normative prin care se stabilesc contravențiile trebuie să cuprindă descrierea faptelor care constituie contravenții și sancțiunea care urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea. Dacă sancțiunea este amenda se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori. Se pot stabili și tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor.

Actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștință publică, potrivit legii, în afară de cazul în care în textul actului normativ nu se prevede altfel.

Pentru hotărârile autorităților administrației publice locale sau județene prin care se stabilesc contravenții este suficient avizul de legalitate emis de prefect pentru ca acestea să poată fi aduse la cunoștință publică prin afișare sau prin orice altă formă de publicitate prevăzută de lege.

În cazul săvârșirii mai multor contravenții deodată de către același autor răspunderea contravențională se angajează pentru fiecare faptă în parte (art. 10, alin. 1) și se încheie un singur proces-verbal.

Dacă mai multe contravenții se constată prin același proces-verbal, regula legii este că sancțiunile contravenționale se cumulează, iar amenzile totalizate să nu depășească dublul maximului prevăzut de lege pentru contravenția cea mai gravă, sau după caz, maximul general stabilit în O.G. nr. 2/2001 pentru închisoarea contravențională ori obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității (art. 10 alin. (2)).

Dacă la săvârșirea unei contravenții participă mai multe persoane, fiecăreia dintre acestea i se aplică separat sancțiunea și se încheie câte un proces-verbal funcție de gradul de participare la săvârșirea acestei contravenții.

De observat că în cazul abaterii contravenționale săvârșite de un funcționar public ambele subiecte - activ și pasiv - se află într-un raport de drept administrativ. Procedura de constatare și aplicare a sancțiunii contravenționale este cea specifică potrivit O.G. nr. 2/2001.

Ca și în cazul răspunderii contravenționale (art. 11, O.G. nr. 2/2001) obișnuite pentru angajarea răspunderii contravenționale a funcționarului public trebuie să nu existe o cauză care înlătură caracterul contravențional al abaterii, și anume:

- legitima apărare;
- cazul fortuit;
- constrângerea fizică sau morală;
- eroarea de fapt;
- starea de necesitate;

[1] Art. 2 din O.G. nr. 2/2001 precizează domeniile: „salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

- iresponsabilitatea;
- beția involuntară completă;
- infirmitatea dacă are legătură cu fapta săvârșită.

Răspunderea funcționarului public este înlăturată de asemenea ori de câte ori apare abrogarea expresă sau tacită a normei juridice de incriminare, dar și în cazul căderii în desuetudine a actului normativ de sancționare. Potrivit regulii generale înlăturarea caracterului contravențional al faptei are loc și în cazul incriminării contravenției ca infracțiune sau în situația dezincriminării faptei, cât și în cazul apariției cauzelor de înlăturare a aplicării sancțiunii sau a executării acesteia prin prescripție.

Sancțiunile contravenționale în conformitate cu prevederile art. 5 din O.G. nr. 2/2001 sunt: - principale: avertismentul, amenda, obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul societății.

♦ Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului, persoană fizică sau juridică, asupra pericolului faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta prevederile legale. Agentul constatator în situația de față va avea în vedere persoana făptuitorului, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, atitudinea făptuitorului cât și gradul redus de pericol social.

Această sancțiune are un puternic caracter educativ și ea se aplică chiar și atunci când actul normativ nu o prevede față de pericolul social redus al faptei cu intenția de a preîntâmpina săvârșirea unei contravenții (art. 7).

♦ Amenda contravențională se aplică pentru fapte cu un grad de pericol social mai mare, dar nu suficient de mare pentru a aplica amenda penală. Amenda contravențională are caracter administrativ (art. 8, alin. (1)).

Amenzile stabilite prin hotărâri ale Guvernului sunt cuprinse între 500.000 lei și 100.000.000 lei. Amenzile stabilite prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale se încadrează între 250.000 lei și 25.000.000 lei. Aceste limite pot fi modificate periodic prin hotărâri ale Guvernului.

♦ Obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității se stabilește numai prin lege și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore.

O.G. nr. 2/2001 prevede că sancțiunile „închisoarea contravențională" și „obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității" se stabilesc întotdeauna alternativ cu amenda (art. 9 alin. (2)).

- complementare (art. 5 alin. (3)): a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții; b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau autorizației de exercitare a unei activități; c) închiderea unității; d) blocarea contului bancar; e) suspendarea activității agentului economic; f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv; g) desființarea lucrărilor sau aducerea terenului la forma inițială.

Desigur, acest ansamblu de sancțiuni complementare se referă la orice persoană fizică sau juridică și se aplică în mod corespunzător stării de fapt care impune aplicarea sancțiunii contravenționale, funcționarilor publici fiindu-le aplicabilă doar confiscarea.

În temeiul prevederilor aliniatului 4 al art. 5 din O. G. nr. 2/2001 „prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare".

♦ Confiscarea este o sancțiune complementară ce poate însoți una din sancțiunile mai sus-amintite.

Pentru a opera confiscarea, aceasta trebuie să fie expres prevăzută de lege și pot face obiectul acesteia bunurile destinate săvârșirii contravenției;

➢ cele produse prin contravenție;

➢ cele care au servit la săvârșirea contravenției dacă sunt ale contravenientului;

➢ cele dobândite prin săvârșirea contravenției, dacă nu sunt restituite persoanei vătămate. În această categorie intră și sumele obținute din înstrăinarea lucrurilor dobândite prin contravenție;

➢ lucrurile a căror deținere sau circulație este interzisă.

Lucrurile supuse confiscării trec în proprietatea statului.

♦ Tot în categoria măsurilor ce pot însoți sancțiunea contravențională se regăsește și repararea prejudiciului produs sau „despăgubirea". Aceasta se calculează potrivit art. 3 din O.G. nr. 2/2001 pe bază de tarif conform actelor normative de sancționare contravențională, iar în lipsa acestora potrivit dreptului comun.

Procedura contravențională are două faze mari: una în fața autorității administrative și cealaltă în fața instanței de judecată în cadrul cărora subiectul activ este întotdeauna statul sau o autoritate publică.

Privită în succesiunea constatării, aplicării până la executarea sancțiunii contravenționale vom surprinde patru etape succesive:

▪ constatarea contravenției și aplicarea sancțiunii contravenționale;[1]

Declanșarea răspunderii contravenționale începe cu momentul constatării contravenției. Aceasta se face în scris prin întocmirea unui proces-verbal.

Calitatea de agent constatator prevăzută de art. 15 alin. 2 din O.G. nr. 2/2001 are în vedere persoanele care pot încheia acest act și care pot fi primari, ofițeri și subofițeri din cadrul Ministerului de Interne, special abilitați, persoane împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale de prefecți, președinți ai consiliilor județene și alte persoane prevăzute de legi speciale.

Cu privire la constatarea contravențiilor săvârșite de un funcționar public, aceasta se poate face de șeful ierarhic, de conducătorul autorității administrative, de anumite autorități specializate cu drept de control determinat prin lege. Constatarea contravenției în această situație are în vedere încălcarea unei atribuții ce intră în competența funcționarului public.

Procesul-verbal de constatare[2] a contravenției trebuie să cuprindă următoarele elemente:

• data și locul unde este încheiat;

• numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator;

• numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul, ocupația și locul de muncă al contravenientului;

• datele personale ale părinților ori ale altor reprezentanți legali, dacă e cazul contravenientului minor;

• numărul și data actului de identitate cu precizarea organului care l-a emis;

• descrierea faptei ce constituie contravenție cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită și împrejurările acesteia, eventualele pagube și evaluarea lor;

---

[1] Capitolul II (art. 15-20), O.G. nr. 2/2001.

[2] Art. 16, O.G. nr. 2/2001.

• indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția;

• mențiunea potrivit căreia contravenientul poate achita în 48 de ore jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede această posibilitate;

• termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea.

Legea prevede și cazurile de nulitate absolută a procesului-verbal pentru lipsa următoarelor elemente din procesul - verbal (art. 17, O.G. nr. 2/2001):

• numele, prenumele și calitatea agentului constatator;

• numele și prenumele contravenientului pentru persoanele fizice sau denumirea și sediul pentru persoanele juridice;

• fapta săvârșită și data comiterii sale;

• semnătura agentului constatator.

Fiind o nulitate absolută, aceasta se constată și din oficiu.

În conținutul procesului-verbal agentul constatator va insera, la cererea contravenientului, și obiecțiunile acestuia sau mijloacele de probă de care înțelege să se folosească, fiind obligat să informeze contravenientul despre dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare.

Încheierea în formă scrisă a actului de constatare a contravenției este o condiție cerută *ad probationem,* dar în același timp și o condiție pentru verificarea legalității încheierii acestuia.

Procesul-verbal se semnează[1] pe fiecare pagină de agentul constatator și de contravenient, iar dacă acesta din urmă nu este de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face mențiunea despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În această situație, procesul-verbal va cuprinde și numele, prenumele, domiciliul, numărul, data emiterii actului de indentitate și semnătura martorului. Nu poate avea calitate de martor un alt agent constatator. Dacă nu există martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod.

Dacă lipsa semnăturii agentului constatator pe procesul-verbal atrage nulitatea acestuia (ce se poate constata și din oficiu), refuzul de a semna al contravenientului ca și lipsa semnăturii sale nu au nici o influență asupra valabilității și forței probante a procesului-verbal.

După încheierea procesului-verbal de contravenție nu se mai pot face ștersături, adăugiri, completări etc.

La procesul-verbal se poate atașa orice alt act doveditor legat de constatarea contravenției.

Din practica judiciară în această materie putem reține următoarele:

➢ procesul-verbal în care agentul constatator nu a constatat în mod nemijlocit contravenția și l-a încheiat la o dată ulterioară săvârșirii faptei nu este valabil;

➢ neindicarea în procesul-verbal de constatare a datei comiterii contravenției atrage nulitatea acestuia;

➢ greșita încadrare a faptei nu atrage nulitatea procesului-verbal.

▪ a doua etapă a răspunderii contravenționale o reprezintă aplicarea sancțiunii[2];

---

[1] Art. 19, O.G. nr. 2/2001.

[2] Capitolul III (art. 21-30), O.G. nr. 2/2001.

Aplicarea sancțiunii o face, de regulă, agentul constatator concomitent cu constatarea faptei și individualizarea acesteia.

În cazul în care potrivit actului normativ de stabilire a contravenției altă persoană decât agentul constatator aplică sancțiunea, agentul va înainta organului competent procesul - verbal în vederea aplicării sancțiunii contravenționale. În acest caz, sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal. În această situație, organul competent va determina pe bază de tarif de evaluare și despăgubirea cu acordul expres al persoanei vătămate.

În situația în care nu există tarife pentru evaluarea pagubei, persoana vătămată se va adresa în termenul general de prescripție de 3 ani, dacă contravenientul este persoană fizică, potrivit dreptului comun (art. 23 alin. (2)).

Dacă agentul constatator dispune măsura confiscării unor bunuri el este obligat să le consemneze în procesul-verbal descriindu-le în detaliu pentru a putea fi identificate și să evite eventuala înlocuire, luând totodată și măsura conservării bunurilor confiscate sau de valorificare a acestora dacă nu sunt de natură a rezista un timp îndelungat. Valorificarea bunurilor confiscate se poate face potrivit prevederilor legale în vigoare la data efectuării acestei operații.

Dacă bunurile supuse confiscării nu aparțin contravenientului, agentul constatator este obligat să stabilească cine este proprietarul și va face mențiune despre aceasta în procesul-verbal precizând, dacă este posibil, numele și adresa proprietarului sau motivele pentru care identificarea nu este posibilă.

Ca particularități ale aplicării sancțiunii contravenționale și a măsurilor administrative în cazul săvârșirii unei contravenții de către un funcționar public trebuie să amintim următoarele:

- măsurile administrative cu caracter complementar sancțiunii contravenționale aplicate nu pot afecta funcționarea normală a serviciului public;
- cu privire la lucrurile supuse confiscării, față de natura juridică a bunurilor aflate în proprietate publică sau privată, cât și a calității de administrator a autorității administrației publice, de cele mai multe ori potrivit prevederilor legale în vigoare bunurile proprietate publică folosite la săvârșirea unor contravenții nu pot fi confiscate.
- a treia etapă a procesului de angajare a răspunderii contravenționale o reprezintă comunicarea procesului-verbal de contravenție;

Această operațiune de comunicare este o obligație revenind organului care aplică sancțiunea contravențională (art. 25 alin. 2).

Comunicarea este un act procedural de mare importanță care produce efecte din punct de vedere al exercițiului dreptului de atac, a plângerii împotriva actului de sancționare.

Comunicarea se face din oficiu în termen de cel mult o lună de la data aplicării sancțiunii prin poștă cu aviz de primire, sau prin agent procedural se afișează la dimiciliul sau la sediul contravenientului. Comunicarea se face contravenientului, părții vătămate cât și persoanelor fizice sau juridice cărora le aparțin bunurile confiscate.

Dacă prin procesul-verbal de constatare a contravenției s-a aplicat sancțiunea amenzii ori s-au acordat despăgubiri părții vătămate, odată cu procesul-verbal se comunică și înștiințarea de plată.

Prin conținutul său, înștiințarea de plată atenționează contravenientul că în cazul în care nu plătește amenda în termen de 15 zile de la comunicare și, eventual, despăgubirile se va proceda la executarea silită.

Din punct de vedere al consecințelor comunicării separate a celor două acte procedurale, procesul-verbal de constatare a contravenției și înștiințarea de plată, se pot ivi două situații:

- când se comunică numai procesul-verbal de contravenție fără înștiințarea de plată, situație în care comunicarea se consideră legal efectuată;
- când se comunică numai înștiințarea de plată, în acest caz comunicarea fiind considerată incompletă și nelegală, echivalând cu o necomunicare.

Există de asemenea și posibilitatea ca atunci când agentul constatator aplică sancțiunea și contravenientul este de față la încheierea procesului-verbal acesta să-i înmâneze direct actele procedurale mai sus-precizate, făcându-se mențiune despre aceasta în procesul-verbal, iar contravenientul va semna de primire.

Dacă procesul-verbal de contravenție necomunicat a fost pus deja în executare, contravenientul se poate adresa instanței de judecată cu o contestație la executare.

Desființarea formelor de executare poate conduce la repunerea în termenul de comunicare a contravenției, moment de la care i se va comunica procesul-verbal putând să-și exercite căile de atac.

În situația în care contravenientul poate achita pe loc sau în cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal jumătate din minimul amenzii prevăzut de actul normativ pentru fapta săvârșită, agentul constatator va face mențiune despre aceasta în procesul-verbal.

Plata amenzii se face la unitățile stabilite prin lege cu predarea dovezii agentului constatator sau comunicarea prin poștă către organul din care acesta face parte, în termen de 48 de ore.

După efectuarea plății a jumătate din minimul amenzii urmărirea încetează.

▪ a patra etapă a procedurii contravenționale o reprezintă punerea în executare a procesului - verbal de contravenție;

Acest moment se situează fie după rămânerea definitivă și executorie a hotărârii prin care se soluționează plângerea împotriva procesului-verbal, ori, dacă nu s-a exercitat calea de atac, după expirarea termenului[1] de 15 zile pentru exercitatrea acestui drept.

Punerea în aplicare a sancțiunii contravenționale se face astfel:

❑ în privința amenzii - aceasta se face de către organul care a aplicat-o dacă nu s-a exercitat plângerea împotriva procesului-verbal și de către instanța de judecată (judecătorie) în celelalte cazuri;

Cele două organe mai sus precizate vor comunica din oficiu organului financiar de la domiciliul sau sediul contravenientului procesul-verbal sau o copie a dispozitivului hotărârii judecătorești de soluționare a plângerii, hotărâre care constituie titlu executoriu.

Punerea în aplicare a sancțiunii se face asupra veniturilor și a celorlalte bunuri ale contravenientului în condițiile legii. De regulă, executarea se face prin poprire, transmițând-se titlul executoriu unității la care este angajat contravenientul pentru reținerea sumelor.

---

[1] Art. 31, O.G. nr. 2/2001.

Dacă contravenientul nu este salariat, executarea amenzii se face asupra bunurilor sale.

Pentru amenda aplicată persoanelor juridice executarea acesteia se face prin decontare bancară.

- executarea despăgubirii stabilită pe bază de tarif presupune ca în baza procesului-verbal şi a comunicării organului competent care a aplicat sancţiunea sau a dispozitivului sentinţei de soluţionare a plângerii, partea vătămată să procedeze potrivit prevederilor legale de executare silită a creanţelor;
- măsura confiscării se execută de către organul care a dispus-o;
- avertismentul se adresează de regulă oral ori de câte ori contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea se aplică de către agentul constatator;

În toate celelalte cazuri, avertismentul se consideră executat prin comunicarea procesului-verbal de contravenţie contravenientului care semnează de luarea la cunoştinţă pe actul respectiv.

- cu privire la punerea în aplicare a sancţiunii contravenţionale pentru militarii în termen, procesul-verbal de constatare se comunică la unitatea militară din care face parte, pentru aplicarea măsurilor disciplinare. Fiind vorba de o examinare a faptei va avea loc în acelaşi timp şi o schimbare a sancţiunii din contravenţională în disciplinară.

Cu privire la eventualele particularităţi legate de executarea unui proces-verbal de contravenţie în care contravenient este un funcţionar public se reţine că şi în cazul acestuia punerea în executare a amenzii, de pildă, se va face de organul care a aplicat amenda, de către autoritatea administrativă sau judecătorească, direct sau indirect prin organele specializate ale Ministerului Finanţelor Publice.

Sancţiunea închisorii contravenţionale va produce, cu privire la calitatea de funcţionar public, şi consecinţe de natură disciplinară dat fiind raportul de funcţiune în exercitarea căruia se află şi care în acest fel este suspendat sau întrerupt.

Art. 31 şi art 25 alin. (3) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 precizează că împotriva actului de constatare a contravenţiei şi de aplicare a amenzii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia. Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce priveşte despăgubirea stabilită pe bază de tarif, iar cel căruia îi aparţin lucrurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce priveşte măsura confiscării.

Împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională, Legea privind Statutul funcţionarilor publici nr. 188/1999 modificată (art. 76 alin. 2) prevede că împotriva acestuia funcţionarul sancţionat poate face plângere în termen de 15 zile de la comunicare, la judecătoria în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică unde este numit funcţionarul.

Partea vătămată poate face plângere numai cu privire la despăgubirea stabilită pe bază de tarif, iar cel căruia îi aparţin lucrurile confiscate, altul decât contravenientul, numai cu privire la măsura confiscării.

Plângerea suspendă executarea.

Competenţa generală de soluţionare a plângerii împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională aparţine judecătoriei în a cărei rază teritorială a fost săvârşită contravenţia, cu precizarea făcută anterior privind Statutul funcţionarilor publici.

Condițiile pentru introducerea plângerii sunt următoarele:

• existența unui proces-verbal de contravenție;

• comunicarea procesului-verbal contravenientului, părții vătămate și persoanei căreia îi aparțin lucrurile confiscate;

• respectarea termenului de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal de contravenție.

Termenul de 15 zile se calculează pe zile libere, în sensul că ziua în care se comunică procesul-verbal și în care termenul se împlinește nu se iau în calcul la stabilirea duratei.

Cu privire la efectul suspensiv al plângerii se impune să reținem că la plângerea părții vătămate se are în vedere numai despăgubirea stabilită pe bază de tarif, iar referitor la măsura confiscării lucrurilor plângerea suspendă executarea numai cu privire la această măsură.

În concluzie, în timp ce plângerea contravenientului suspendă în întregime executarea sancțiunii, plângerea celorlalte persoane suspendă numai executarea despăgubirii sau a măsurii confiscării.

Regula stabilită prin Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, privitoare la plângerea împotriva procesului-verbal statuează că aceasta se depune la organul din care face parte agentul constatator împreună cu copia procesului-verbal.

La primirea acesteia, plângerea și dosarul cauzei se înaintează de îndată judecătoriei în raza teritorială a căreia s-a săvârșit contravenția care, fixând termen de judecată, va cita persoana ce a depus plângerea, organul care a aplicat sancțiunea și orice persoană care poate contribui la soluționarea acesteia.

Soluționarea plângerii se face prin hotărâre judecătorească, aceasta având caracter definitiv și executoriu.

Soluțiile pe care le poate pronunța instanța sunt:

▪ respingerea plângerii cu menținerea sancțiunii, când plângerea este neîntemeiată, tardivă sau inadmisibilă;

▪ admiterea plângerii cu desființarea sancțiunii despăgubirii stabilită pe bază de tarif și ridicarea măsurii confiscării, când procesul-verbal și sancțiunea aplicată sunt netemeinice și nelegale;

▪ admiterea în parte a plângerii, putându-se reduce amenda ori închisoarea contravențională sau se poate aplica altă sancțiune (avertismentul în locul amenzii, sau amenda în locul închisorii);

▪ admiterea plângerii (în totalitate) și anularea procesului-verbal pentru motive de nulitate.

În cazul anulării procesului-verbal lucrurile confiscate, cu excepția acelora a căror deținere sau circulație este interzisă, se restituie celui în drept, iar dacă au fost valorificate se va dispune achitarea unei despăgubiri egale cu suma obținută din valorificare.

Pentru anumite contravenții, unde legea specială prevede sancțiunea închisorii contravenționale, există și posibilitatea ca împotriva hotărârii judecătorești prin care se aplică această sancțiune contravențională să se ceară reexaminarea cauzei în termen de 24 de ore de la pronunțare - dacă contravenientul a fost prezent la dezbateri - sau de la comunicare, dacă acesta a fost lipsă.

Reexaminarea poate fi cerută nu numai de contravenient, ci şi de procuror în termen de 24 de ore de la pronunţare.

Cererea de reexaminare se soluţionează în procedură de urgenţă, hotărârea pronunţată fiind definitivă.

Privitor la exercitarea căilor de atac împotriva actelor de sancţionare contravenţională săvârşite de un funcţionar public trebuie precizat că şi aceasta poate fi exercitată atât de funcţionarul public, cât şi de serviciul public.

Înlocuirea principiului rezolvării plângerii pe cale ierahică cu cel al soluţionării pe cale judecătorească şi posibilitatea exercitării controlului judecătoresc de instanţa superioară asupra celei inferioare reprezintă particularităţi de reţinut în cazul soluţionării plângerii adresate de funcţionarul public.

Prevederile O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor cuprind în acelaşi timp şi reglementări referitoare la prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale şi respectiv a executării acesteia.

Astfel, în art. 13 alin. 1 se prevede un termen de 6 luni pentru prescripţia aplicării sancţiunii amenzii contravenţionale ce curge de la data săvârşirii faptei.

Dacă fapta a fost urmărită ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit că ea constituie o contravenţie, termenul de prescripţie se suspendă pe timpul cât cauza s-a aflat în faţa organelor de urmărire penală sau a instanţelor de judecată, dacă sesizarea s-a făcut înlăuntrul termenului de 6 luni.

Ca o limită maximă a acestui termen de prescripţie O.G. nr. 2/2001 face referire la termenul de 1 an de la data săvârşirii faptei dacă sancţiunea nu a fost aplicată. Acest termen de prescripţie este valabil pentru contravenţiile stabilite prin hotărâri ale guvernului şi acte ale autorităţilor administraţiei publice locale, dar în acelaşi timp legea poate cuprinde şi alte termene de prescripţie.

Privitor la prescripţia executării sancţiunii contravenţionale O.G. nr. 2/2001 prevede[1] că executarea sancţiunii amenzii contravenţionale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancţiunii.

Termenul de o lună, operează când procesul-verbal de constatare a contravenţiei şi înştiinţarea de plată nu au fost comunicate celui sancţionat, termen care curge de la data aplicării sancţiunii.

Termenul de prescripţie se suspendă pe durata cât, la cererea contravenientului, executarea a fost amânată sau eşalonată.

Întrucât prescripţia este o cauză care înlătură numai răspunderea contravenţională, aplicarea sau executarea despăgubirii sau a măsurii confiscării nu este afectată de împlinirea termenului de prescripţie a aplicării sau a executării sancţiunii.

Într-o analiză finală trebuie reţinut că prevederile O.G. nr. 2/2001 se întregesc cu prevederile Codului de procedură civilă sau Codului de procedură penală în situaţia sancţiunii închisorii contravenţionale. O.G. nr. 2/2001 reprezintă dreptul comun în materie contravenţională, asigurând normele şi principiile generale în această materie, fără ca aceasta să excludă actele normative cu caracter special care se întregesc în mod corespunzător cu aceasta.

[1] Art. 14, O.G. nr. 2/2001.

Legea nr. 188/1999 prevede că răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu.

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, funcționarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat.

Subsecțiunea 3
Răspunderea civilă a funcționarilor publici[1]

Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor care i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.

[1] Art. 84-85, Legea nr. 188/1999 republicată.

CAPITOLUL VIII
DOMENIUL PUBLIC

Secțiunea 1
Precizări terminologice

Subsecțiunea 1
Noțiunile de domeniu public, domeniu privat și domeniu administrativ

1.1. Domeniu public

Noțiunea de domeniu provine de la cuvântul latinesc „dominium", termen care poate fi tradus prin „stăpânire", „proprietate". Accepțiunea actuală a termenului de domeniu public s-a conturat în momentul punerii bazelor statului, când formele de proprietate primitivă pe care le cunoșteau ginta și familia au fost eliminate, lăsând locul unui drept de proprietate colectivă a statului asupra sclavilor - *servi publici* - și respectiv asupra pământului cucerit - *ager publicus*[1]. Acesta a reprezentat modul de constituire a *rex extra patrimonium*, adică bunuri care nu puteau trece în proprietatea particularilor. S-a ajuns chiar și la o clasificare a acestor bunuri în:

- *res communes*: țărmurile mării;
- *res publicae*: porturile și fluviile;
- *res universitatis*: bunuri ale cetății - parcuri, piețe publice, teatre;
- *res divini juris*: care mai erau împărțite în bunuri sacre și religioase.

A existat și o altă clasificare a bunurilor ce făceau parte din domeniul public realizată de romani. Aceștia deosebeau două categorii de bunuri:

- *res publicae in pecunis populi*: bunuri care reprezentau un izvor de venituri;
- *res publicae in uso publico* : bunuri care erau destinate uzului public.

Bunurile din prima categorie constituiau ceea ce noi numim domeniul privat al statului, în timp ce bunurile din a doua categorie formau domeniul public al statului, tocmai datorită caracteristicilor de inalienabilitate și imprescriptibilitate.

Legea fundamentală reglementează proprietatea prin prevederile a două articole: art. 44 și art. 136.

Astfel, în funcție de titular, proprietatea poate fi publică sau privată, după cum prevede art. 136 alin. 1 din Constituția României. În ceea ce privește proprietatea publică în Constituție la art. 136 pct.2 se precizează: „Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale". După cum a fost apreciat și în literatura juridică, deși Constituția nu definește proprietatea privată, aceasta înseamnă că, pe cale de consecință, proprietatea care nu este publică, este privată, întrucât acestea sunt singurele forme de proprietate recunoscute, clasificarea fiind *summa divisio*[2]. Astfel, proprietatea privată este aceea care aparține particularilor - persoane

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, 1996, p. 11.

[2] Ion Filipescu, *Dreptul civil, Dreptul de proprietate și alte drepturi reale*, Editura Actami, București, 1996, p. 79.

fizice sau persoane juridice - de exemplu aceea care aparține cetățenilor sau societăților comerciale reglementate de Legea nr. 31/1990 republicată și modificată.

În privința prevederilor din art. 475 - 478 Cod civil, același autor a apreciat aceste articole, care intră în alcătuirea Capitolului III „Despre bunuri în raportul lor cu cei ce la posedă", ca făcând referire la domeniul statului. Se mai apreciază că aceste texte folosesc noțiunea de „domeniu public", însă nu în sensul său opus „domeniului privat", ci în sens de domeniu sau de bunuri domeniale, ori bunuri ale statului, Codul civil incluzând în această categorie atât bunuri care fac parte din domeniul public, cât și bunuri care fac parte din domeniul privat. De asemenea, mai trebuie făcută precizarea că enumerarea din Codul civil nu este limitativă, întrucât art. 476 prevede că fac parte din domeniul statului și „toate părțile din pământul României, care nu sunt proprietate particulară".

În lumina tuturor acestor considerente se poate aprecia că bunurile care constituie obiectul proprietății publice formează domeniul și se numesc domeniale, spre deosebire de restul bunurilor care formează domeniul civil și care aparțin particularilor[1].

În art. 25 din Legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia - nr. 213/1998 - se precizează că în accepțiunea respectivei legi sintagma „domeniul public", folosită în Codul civil, în art. 477, trebuie înțeleasă în accepțiunea de „domeniu privat al statului sau al unităților administrativ - teritoriale, după caz".

Primul autor român care a dat o definiție a domeniului public în literatura juridică românească de după 1948 a fost prof. Valentina Gilescu, definindu-l ca: acele bunuri care, fie prin natura lor, fie printr-o destinație expresă a legii, pot folosi tuturor în mod direct sau prin intermediul unui organ al administrației de stat, care realizează un serviciu public și care, în acest scop, administrează aceste bunuri.

Un alt autor[2] considerând că, în sfera noțiunii de domeniu public trebuie cuprinse, în primul rând, bunurile proprietate publică sau, mai simplu, bunurile publice, dar și bunurile proprietate privată care, însă, au o semnificație deosebită sub aspect istoric, cultural etc., fiind valori naționale, ce trebuie transmise de la generație la generație, motiv pentru care sunt „guvernate" de un regim de drept public, a definit domeniul public ca „acele bunuri, publice sau private, care prin natură sau dispoziție expresă a legii trebuie păstrate și transmise generațiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public și supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este determinant, fiind în proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor de drept public".

Aceasta face ca, în opinia aceluiași autor[3], noțiunea de domeniu public să nu fie circumscrisă numai la bunurile care fac obiectul proprietății publice, întrucât sub anumite aspecte aparțin domeniului public (țin de domeniul public sau sunt de domeniul public) și bunuri imobile (terenuri agricole, păduri) sau mobile (tablouri, sculpturi etc), care sunt proprietate privată.

În ceea ce ne privește considerăm că singura modalitate prin care un bun poate fi apreciat ca aparținând domeniului public este precizarea expresă a legii și, chiar dacă există anumite bunuri care datorită însemnătății lor deosebite trebuie conservate în scopul transmiterii lor generațiilor viitoare și care se găsesc în proprietatea privată, aceasta nu

---

[1] Ion Filipescu, Revista Dreptul, nr. 5 - 6/1994, p. 75.
[2] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, 1996, p. 57.
[3] Idem, p. 58.

are nici o relevanţă pentru a include bunurile respective în sfera domeniului public, atâta vreme cât singura modalitate existentă - prin declararea expresă a legii - nu se exercită.

Diversele polemici generate de modul de definire al domeniului public au fost stinse prin apariţia Legii nr. 213/1998 - Legea privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, care în art. 3 defineşte domeniul public ca fiind alcătuit din bunurile prevăzute la art. 135 alin. 4 (devenit 136 alin. 3 şi 4 prin republicarea Constituţiei) din Constituţie, din cele stabilite în anexa care face parte integrantă din amintita lege şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor sunt, de uz sau de interes public şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege.

Prin prevederile sale, legea precizează şi tipurile de domeniu public. Astfel, art. 3 alin. 2 arată că domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 135 alin. 4 din Constituţie (devenit 136 alin. 3 şi 4 prin republicarea Constituţiei), din cele prevăzute la punctul I din anexă[1], precum şi din alte bunuri de uz sau interes public naţional, declarate ca atare prin lege. Conform art. 3 alin. 3 din aceeaşi lege, domeniul public al judeţelor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. II din anexă şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public naţional.

Domeniul public al comunelor, al oraşelor şi al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la punctul III din anexă şi din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public naţional ori judeţean.

Aşa cum se poate observa în Legea privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia nr. 213/1998, legiuitorul, atunci când a definit domeniul public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, a făcut în mod constant referire la prevederile anexei la lege şi a încheiat definiţia prin precizarea: „precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public [...], declarate ca atare prin lege".

Deşi precizarea din subsolul anexei la lege subliniază că anexa are caracter exemplificativ, totuşi ea prezintă o deosebită importanţă pentru că determină categoriile de bunuri ce compun domeniul definit. Astfel, în anexă se precizează, conform prevederilor art. 136 din Constituţie şi art. 3 din Legea nr. 213/1998, că:

♦ din domeniul public al statului fac parte:

- bogăţiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ;
- spaţiul aerian;
- apele de suprafaţă, cu albiile lor minore, malurile şi cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza şi plaja mării, cu bogăţiile lor naturale şi cu potenţialul energetic valorificabil, marea teritorială şi fundul apelor maritime, căile navigabile interioare;
- pădurile şi terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producţie ori de administraţie silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum şi terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier naţional şi nu sunt proprietate privată;

[1] Anexa cuprinzând unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale are, aşa cum scrie în nota de subsol din lege, un caracter exemplificativ (Monitorul Oficial, Partea I, nr. 448/1998).

- terenurile care au aparținut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945; terenurile obținute prin lucrări de îndiguiri, de desecări și de combatere a eroziunii solului; terenurile institutelor și stațiunilor de cercetări științifice și ale unităților de învățământ agricol și silvic, destinate cercetării și producerii de semințe și de material săditor din categoriile biologice și de animale de rasă;

- parcurile naționale;

- rezervațiile naturale și monumentele naturii;

- patrimoniul natural al Rezervației Biosferei „Delta Dunării";

- resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, împreună cu platoul continental;

- infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă;

- tunelele și casetele de metrou, precum și instalațiile aferente acestuia;

- drumurile naționale - autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale europene, principale, secundare;

- canalele navigabile, cuvetele canalului, construcțiile hidrotehnice aferente canalului, ecluzele, apărările și consolidările de maluri și de taluzuri, zonele de siguranță de pe malurile canalului, drumurile de acces și teritoriile pe care sunt realizate acestea;

- rețelele de transport al energiei electrice;

- spectre de frecvență și rețelele de transport și de distribuție de telecomunicații;

- canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații, cu prizele aferente;

- conductele de transport al țițeiului, al produselor petroliere și al gazelor naturale;

- lacurile de acumulare și barajele acestora, în cazul în care activitatea de producere a energiei electrice este racordată la sistemul energetic național, sau cele cu tranșe pentru atenuarea undelor de viitură;

- digurile de apărare împotriva inundațiilor;

- lucrările de regularizare a cursurilor de ape;

- cantoanele hidrotehnice, stațiile hidrologice, meteorologice și de calitate a apelor;

- porturile maritime și fluviale, civile și militare - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri și alte construcții hidrotehnice pentru acostarea navelor și pentru alte activități din navigația civilă, bazine, acvatorii și șenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri și pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităților de navigație;

- terenurile destinate exclusiv instrucției militare;

- pichetele de grăniceri și fortificațiile de apărare a țării;

- pistele de decolare, aterizare, căile de rulare și platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea și terenurile pe care sunt amplasate;

- statuile și monumentele declarate de interes public național;

- ansamblurile și siturile istorice și arheologice;

- muzeele, colecțiile de artă declarate de interes public național;

- terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea: Parlamentul, Președinția, Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiile publice subordonate acestora; instanțele judecătorești și parchetele de pe lângă acestea; unități ale Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului Administrației și Internelor, ale serviciilor publice de informații, precum și cele ale Direcției generale a penitenciarelor; serviciile publice descentralizate ale ministerelor și

ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi prefecturile, cu excepţia celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora.

♦ în componenţa domeniului public al judeţelor se înscriu:

- drumurile judeţene;
- terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul judeţean şi aparatul propriu al acestuia, precum şi instituţiile publice de interes judeţean (biblioteci, muzee, spitale judeţene);
- alte bunuri de uz sau de interes public judeţean declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, evident, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional.

♦ domeniul public al comunelor, al oraşelor şi al municipiilor este alcătuit din:

- drumurile comunale, vicinale şi străzile;
- pieţele publice, comerciale, târgurile, oboarele şi parcurile publice, precum şi zonele de agrement;
- lacurile şi plajele care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean;
- reţelele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, staţiile de tratare şi epurare a apelor uzate, cu instalaţiile, construcţiile şi terenurile aferente;
- terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul local şi primăria, precum şi instituţiile publice de interes local, cum sunt: teatrele, bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile şi altele asemenea;
- locuinţele sociale;
- statuile şi monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public naţional;
- bogăţiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes public naţional;
- terenurile cu destinaţie forestieră, dacă nu fac parte din domeniul privat al statului şi dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat;
- cimitirele orăşeneşti şi comunale.

Pentru a avea o imagine cât mai bine conturată a noţiunii de domeniu public se mai impune a fi precizată o noţiune: cea de frontieră de stat a României. Conform prevederilor O.U.G. nr. 105 din 27 iunie 2001 privind frontiera de stat a României[1] frontiera de stat este linia reală sau imaginară care trece, în linie dreaptă, de la un semn de frontieră la altul ori, acolo unde frontiera nu este marcată în teren cu semne de frontieră, de la un punct de coordonate la altul; la fluviul Dunărea şi celelalte ape curgătoare frontiera de stat este cea stabilită prin acordurile, convenţiile şi înţelegerile dintre România şi statele vecine, cu luarea în considerare a faptului că principiul general acceptat de dreptul internaţional fluvial este acela că frontiera trece pe mijlocul şenalului navigabil principal, iar la apele curgătoare nenavigabile, pe la mijlocul pânzei de apă; la Marea Neagră frontiera de stat trece pe la limita exterioară şi limitele laterale ale mării teritoriale a României.

Frontiera de stat se stabileşte[2] prin lege, în conformitate cu prevederile tratatelor internaţionale, convenţiilor sau înţelegerilor încheiate de statul român cu statele vecine. Frontiera de stat a României delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia

[1] Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 352 din 30 iunie 2001.
[2] Art. 2, O.U.G. nr. 105 din 27 iunie 2001.

dintre statele vecine și marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical frontiera de stat delimitează spațiul aerian și subsolul statului român de spațiul aerian și subsolul fiecăruia dintre statele vecine.

Regimul juridic al frontierei de stat a României cuprinde totalitatea normelor prevăzute în legislația internă, care privesc frontiera de stat, desfășurarea diferitelor activități în zona de frontieră, în apele de frontieră, în apele maritime interioare și în marea teritorială. Asigurarea respectării regimului juridic al frontierei de stat a României, este realizată de Ministerul Administrației și Internelor prin Poliția de Frontieră Română și alte instituții abilitate prin lege, în conformitate cu prevederile legislației în materie. Alți termeni legali care ne ajută să înțelegem corect conceptul de frontieră de stat sunt : „b) culoar de frontieră - fâșia de teren situată de o parte și de alta a frontierei de stat, stabilită în baza acordurilor și convențiilor de frontieră încheiate de România cu statele vecine în scopul evidențierii și protejării semnelor de frontieră;

c) fâșie de protecție a frontierei de stat - fâșia de teren constituită de-a lungul frontierei de stat în scopul protejării semnelor de frontieră și asigurării controlului accesului în apropierea liniei de frontieră;

d) frontiere interne - frontierele comune terestre ale României cu fiecare dintre statele vecine cu care s-au încheiat acorduri, convenții sau alte înțelegeri internaționale privind eliminarea controlului la frontiera comună, precum și aeroporturile pentru zborurile externe, curse regulate și neregulate, porturile maritime și fluviale pentru liniile regulate de pasageri și mărfuri care au ca punct de plecare sau ca destinație exclusivă alte aeroporturi sau porturi de pe teritoriile statelor sau comunităților de state cu care România a încheiat acorduri, convenții sau alte înțelegeri internaționale privind eliminarea controalelor la frontieră, fără escale în aeroporturi sau porturi din afara teritoriului acestora;

e) frontiere externe - frontiera terestră și maritimă, precum și aeroporturile și porturile maritime și fluviale, dacă acestea nu reprezintă frontiere interne;

f) zbor intern - orice zbor care are ca punct de plecare sau ca destinație teritoriul României, precum și orice zbor care are ca punct de plecare sau ca destinație exclusivă teritoriile statelor sau comunităților de state cu care România a încheiat acorduri, convenții sau alte înțelegeri internaționale privind eliminarea controlului la frontieră, fără escală pe teritoriul unui stat terț;

g) stat terț - orice alt stat decât statele cu care România a încheiat acorduri, convenții sau alte înțelegeri internaționale privind eliminarea controlului la frontieră;

h) străin semnalat ca inadmisibil - persoana care nu îndeplinește condițiile de intrare în țară prevăzute de legislația în vigoare privind regimul străinilor și persoana care nu îndeplinește condițiile pentru acordarea unei forme de protecție, conform dispozițiilor referitoare la statutul și regimul refugiaților;

i) punct de trecere a frontierei - orice loc organizat și autorizat de Guvernul României pentru trecerea frontierei de stat;

j) punct de mic trafic și punct destinat trecerilor simplificate - orice loc organizat și autorizat de Guvernul României pentru trecerea frontierei de stat a persoanelor din zona de frontieră, într-o formă simplificată, convenită prin convenții și acorduri încheiate cu statele vecine;

k) control la frontieră - activitatea desfăşurată de personalul autorităţilor competente pentru asigurarea respectării condiţiilor prevăzute de lege pentru trecerea frontierei de stat a persoanelor, mijloacelor de transport, mărfurilor şi a altor bunuri;

l) infracţiune de frontieră - fapta prevăzută de lege ca infracţiune, săvârşită în scopul trecerii ilegale peste frontiera de stat a persoanelor, mijloacelor de transport, mărfurilor sau altor bunuri;

m) trecere ilegală a frontierei de stat - trecerea peste frontiera de stat în alte condiţii decât cele prevăzute de legea română;

n) transportator - orice persoană fizică sau juridică care asigură, cu titlu profesional, transportul de persoane şi bunuri pe cale aeriană, navală sau terestră;

o) regim de control al poliţiei de frontieră - totalitatea normelor prevăzute de lege cu privire la verificările desfăşurate de poliţiştii de frontieră asupra persoanelor, activităţilor sau imobilelor aflate în zonele de competenţă ale poliţiei de frontieră, pentru constatarea şi sancţionarea faptelor de încălcare a normelor prevăzute de lege."

Subsecţiunea 2

Noţiunile de proprietate publică şi domeniu

2.1. Generalităţi

Este necesar a se face distincţie între noţiunea de proprietate publică şi cea de domeniu public. Prin proprietate publică se exprima ideea de drept real, adică aptitudinea subiectelor de drept expres şi limitativ prevăzute de lege de a avea posesia, folosinţa şi dispoziţia în mod exclusiv şi perpetuu, în cadrul şi cu respectarea dispoziţiilor legale, cu privire la bunurile care compun domeniul public. Deci, noţiunea de proprietate publică este o realitate juridică teoretică, nepalpabilă.

Noţiunea de domeniu public exprimă ideea de ansamblu de bunuri care „potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public"[1], bunuri supuse unui regim juridic special. Deci, noţiunea de domeniu public exprimă o realitate palpabilă.

Relaţia între conceptele proprietate publică şi domeniu public este una de determinare de la proprietate către domeniu, deoarece toate actele şi faptele săvârşite cu privire la bunurile care formează domeniul public sunt posibile numai după ce s-a stabilit deja că regimul juridic aplicabil lor este cel de drept public.

Delimitarea dintre proprietatea publică şi proprietatea privată o realizează, după cum am mai prezentat, însăşi Constituţia României din 1991. Astfel, la art. 136 alin. 2 se prevede că proprietatea publică aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale. Dezvoltând, putem spune că, în cazul în care proprietatea publică aparţine statului, aceasta este o proprietate publică de interes naţional şi respectiv, când aparţine unităţilor administrativ-teritoriale, este o proprietate publică de interes judeţean, municipal, orăşenesc sau comunal.

Constituţia nu se opreşte doar la a defini proprietatea publică, ci prin prevederile art. 136 alin. 3 evidenţiază şi bunurile care sunt exclusiv obiect al proprietăţii publice. Acestea sunt următoarele: „Bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele

[1] Art. 1 Legea nr. 213/1998.

cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică".

S-a susținut în literatura de specialitate[1] că domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale nu constituie o parte a proprietății publice și că proprietatea publică nu poate face parte din domeniul public sau din domeniul privat. Numai bunurile din domeniul public alcătuiesc obiectul proprietății publice și numai bunurile proprietate publică sunt inalienabile, cele din domeniul privat nefăcând parte din proprietatea publică. Așadar, dacă bunurile din domeniul privat al statului și al unităților administrativ - teritoriale ar constitui o parte a proprietății publice, ar fi și ele inalienabile potrivit art. 136 din Constituția României. Se mai precizează în aceeași opinie că regimul juridic al proprietății private este identic, adică ocrotit în mod egal de lege, indiferent de titular: stat, unitățile administrativ-teritoriale, persoanele fizice sau juridice, altele decât statul. În literatura de specialitate s-a mai exprimat punctul de vedere că bunurile care formează obiectul proprietății publice constituie domeniul public și se numesc bunuri domeniale, spre deosebire de celelalte bunuri care formează domeniul civil și care aparțin proprietății private[2]. Se pare că aceeași viziune asupra relației proprietate publică - domeniu public o întâlnim și la un alt autor[3] care apreciază că legiuitorul constituant a evocat, fără echivoc, și faptul că proprietatea publică vizează, în fond, o sferă limitată de bunuri, scoase din circuitul civil obișnuit, care formează domeniul public. Toate aceste opinii evidențiază un lucru semnificativ, acela că teoria domeniului public constituie o modificare esențială adusă proprietății din dreptul civil, fie și numai dacă luăm în considerare principii ca inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public.

Un punct de vedere destul de interesant l-a avut și prof. Jean Vermeulen[4] care preciza că „toate discuțiunile, care se ivesc în jurul noțiunii de domeniu public, nu prezintă numai un interes de ordin teoretic, doctrinar, ci oferă și un interes de ordin practic, domeniul public fiind supus unui regim juridic special, care îl îndepărtează nu numai de regimul juridic al proprietății individuale, ci chiar și de regimul juridic al domeniului privat al Statului supus dispozițiunilor Dreptului comun".

În ceea ce ne privește achiesăm la opinia larg împărtășită că bunurile care formează obiectul proprietății publice alcătuiesc domeniul public, spre deosebire de celelalte bunuri care aparțin particularilor și formează domeniul civil.

Instituția juridică a domeniului public o considerăm de mare importanță, întrucât ne-am propus ca acest studiu să meargă pe relația domeniu public - serviciu public - contract administrativ, ceea ce ne face să considerăm domeniul public ca fiind un adevărat „material fabricabil și valorificabil" aflat în mâinile diferitelor servicii publice care îl folosesc și îl exploatează prin mijlocirea contractului administrativ.

În analiza acestui obiectiv putem constata că părerile sunt împărțite în pofida reglementării pe care o face Constituția României. Astfel, s-a susținut într-o primă opinie[5]

---

[1] Francisc Deak, *Tratat de drept civil, Contracte speciale,* Editura Actami, București, 1996, p. 36.

[2] Aspazia Cojocaru, *Discuții privind noțiunile de proprietate publică și proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale,* în Revista Dreptul nr. 11/1998, p. 45.

[3] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, Editura Nemira, București, 1996 p. 51.

[4] Jean Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* București, 1947, p. 181.

[5] Ion Filipescu, *Dreptul civil, Dreptul de proprietate și alte drepturi reale,* Editura Actami, București, 1996, p. 79.

că proprietatea este publică sau privată în raport de titularul acesteia. Această opinie este bazată pe prevederile art. 135 alin. 3 din Constituţia din 1991, nerevizuită, care precizează că proprietatea publică este aceea care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale.

O a doua opinie spune că[1] dispoziţiile normei constituţionale, care împart proprietatea în publică şi privată, nu au în vedere criteriul titularului dreptului de proprietate, ci au în considerare regimul juridic diferit al bunurilor care fac obiectul uneia sau alteia dintre formele de proprietate. În privinţa celui de-al doilea punct de vedere se mai apreciază că se poate vorbi de domeniul public şi de proprietatea privată a statului, în sensul de domeniu privat al acestuia, întrucât bunurile proprietate privată au acelaşi regim juridic, indiferent de titular.

În ceea ce ne priveşte achiesăm la acest al doilea punct de vedere, întrucât după cum am precizat şi la deschiderea acestui subiect, însăşi legea fundamentală ne oferă modalitatea după care bunurile pot fi în proprietate publică sau în proprietate privată. Astfel, avem în vedere art. 136 care prevede drept criteriu interesul public cu ajutorul căruia pot fi determinate numai prin lege unele categorii de bunuri proprietate publică, alături de cele menţionate expres în Constituţie. Acest punct de vedere a fost adoptat şi de legiuitor, care în Legea nr. 213/1998 prin art. 3 - 5 reglementează regimul juridic al proprietăţii publice.

După cum am prezentat mai sus, art. 136 alin. 3 din Constituţie face o enumerare a bunurilor care fac parte din domeniul public, lăsând totuşi în final menţiunea că şi alte bunuri stabilite de lege pot face parte din domeniul public. Aşadar, prin lege se poate trece un bun dintr-un domeniu în altul, însă aşa cum s-a precizat şi în literatuta juridică[2] este vorba numai de trecerea de bunuri în domeniul public printr-o altă lege, întrucât în acest ultim caz ar însemna să se modifice Constituţia. Se poate întâlni însă şi situaţia în care, fără a se modifica Constituţia, să se scoată din uz printr-o lege o anumită cale de comunicaţie, ceea ce înseamnă că nu va mai face parte din domeniul public, putând astfel aparţine domeniului privat.

Constatăm, aşadar, că se pune problema stabilirii acelui criteriu în raport de care se poate considera că un bun aparţine domeniului public sau domeniului privat.

În literatura de specialitate[3] întâlnim câteva criterii de bază, cum ar fi:

- afectarea bunului: în această situaţie se consideră că bunul afectat unui serviciu public aparţine domeniului public. Acest criteriu a fost apreciat ca fiind prea larg, întrucât ar însemna că multe bunuri ar fi incluse în domeniul public, atâta timp cât ele ar fi destinate serviciului public;
- natura bunului: în acest caz se apreciază că există bunuri, care prin natura lor, nu pot aparţine particularilor, spre exemplu, drumurile.

Aceasta ar face ca toate bunurile care sunt susceptibile de proprietate particulară să aparţină domeniului privat. Se mai argumentează că acest criteriu poate rezulta din prevederile art. 476 din Codul civil, care în partea finală stabilesc că aparţin domeniului public toate părţile din teritoriul României, care nu sunt proprietate particulară.

---

[1] Aspazia Cojocaru, Discuţii privind noţiunile de proprietate publică şi privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale, în Revista Dreptul nr. 11/1998, p. 45.

[2] Ion Filipescu, *Drept civil,* Editura Actami, Bucureşti, 1996, p. 82.

[3] Ion Filipescu, Domeniul *public şi domeniul privat al statului şi unităţilor administrativ-teritoriale,* în Revista Dreptul, nr. 5-6/1994, p. 75 şi urm.

În privința tuturor acestor criterii considerăm că ele nu își găsesc o justificare legitimă în privința stabilirii apartenenței unui bun, fie la domeniul public, fie la domeniul privat. De aceea, apreciem că, în același mod în care se face distincția dintre proprietatea publică și cea privată, la fel și în situația diferențierii domeniului public de cel privat singurul criteriu este legea. Prin urmare, numai cu ajutorul legii putem aprecia dacă un bun aparține domeniului public sau domeniului privat.

Legea nr. 213/1998 în art. 4 definește domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale arătând că el este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea statului sau în proprietatea unităților administrativ-teritoriale și care nu fac parte din domeniul public, asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ-teritoriale având drept de proprietate privată.

Dreptul de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul privat este supus regimului juridic de drept comun, dacă legea nu dispune altfel.

Legiuitorul a considerat necesar să se facă următoarea precizare (art. 6, Legea nr. 213/1998): fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și lucrurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, respectându-se Constituția, tratatele internaționale la care România era parte și legile în vigoare la data preluării lor de către stat.

Bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele deținute prin vicierea consimțământului, pot fi revendicate de foștii proprietari sau de succesorii acestora, dacă fac obiectul unor legi speciale de reparație. Valabilitatea titlului este apreciată de instanțele judecătorești abilitate cu această competență prin lege.

În conformitate cu prevederile articolului nr. 26 din Legea nr. 213/1998 a fost elaborată Legea nr. 10/2001 - Lege privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, care stabilește[1]: „Imobilele preluate în mod abuziv de stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane juridice în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, precum și cele preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechizițiilor și nerestituite se restituie în natură sau în echivalent, când restituirea în natură nu mai este posibilă, în condițiile prezentei legi". Legea precizează tipurile de măsuri reparatorii și sensul expresiei „imobile preluate în mod abuziv".

Astfel, măsurile reparatorii prin echivalent trebuie să constea în compensare cu alte bunuri ori servicii oferite în echivalent de deținător, cu acordul persoanei îndreptățite, în acordare de acțiuni la societăți comerciale tranzacționate pe piața de capital, de titluri de valoare nominală folosite exclusiv în procesul de privatizare sau de despăgubiri bănești. Pot fi combinate măsurile reparatorii prin echivalent.

În categoria imobilelor preluate în mod abuziv intră[2]:

- imobilele naționalizate prin Legea nr. 119/1948 pentru naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere și de transporturi, precum și cele naționalizate fără titlu valabil;

[1] Art. 1, Legea nr. 10/2001.
[2] Art. 2, Legea nr. 10/2001.

- imobilele preluate prin confiscarea averii, ca urmare a unei hotărâri judecătoreşti de condamnare pentru infracţiuni de natură politică, prevăzute de legislaţia penală, săvârşite ca manifestare a opoziţiei faţă de sistemul totalitar comunist;

- imobilele donate statului sau altor persoane juridice pe baza unor acte normative speciale adoptate în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, precum şi alte imobile donate statului, dacă s-a admis acţiunea în anularea sau în constatarea nulităţii donaţiei printr-o hotărâre judecătorească definitivă şi irevocabilă;

- imobilele preluate de stat pentru neplata impozitelor din motive independente de voinţa proprietarului sau cele considerate a fi fost abandonate, în baza unei dispoziţii administrative sau a unei hotărâri judecătoreşti în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989;

- imobilele preluate de stat în baza unor legi sau a altor acte normative nepublicate, la data preluării, în Monitorul Oficial sau în Buletinul Oficial;

- imobilele preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechiziţiilor şi care nu au fost restituite ori pentru care proprietarii nu au primit compensaţii echitabile;

- orice alte imobile preluate de stat cu titlu valabil, astfel cum este definit la art. 6 alin (1) din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia;

- imobilele donate statului sau altor persoane juridice în baza Decretului nr. 410/1948 privind donaţiunea unor întreprinderi de arte grafice, a Decretului nr. 478/1954 privind donaţiile făcute statului şi altele asemenea, neîncheiate în formă autentică, precum şi imobilele donate statului sau altor persoane juridice, încheiate în forma autentică prevăzută de art. 813 din Codul civil, în acest din urmă caz dacă s-a admis acţiunea în anulare sau în constatarea nulităţii donaţiei printr-o hotărâre judecătorească definitivă şi irevocabilă;

- orice alte imobile preluate fără titlu valabil sau fără respectarea dispoziţiilor legale în vigoare la data preluării, precum şi cele preluate fără temei legal prin acte de dispoziţie ale puterii sau ale administraţiei de stat.

Acest act normativ prezintă o deosebită importanţă pentru dreptul administrativ datorită implicării directe a unor autorităţi ale administraţiei publice în procedurile de restituire[1].

Considerată a fi esenţa unei democraţii adevărate, proprietatea privată a găsit în legile vremii, sprijin legal în a fi protejată. Astfel, prin art. 19 din Constituţia din 1866, se garantează dreptul de proprietate, interzicându-se în acelaşi timp a se aplica pedeapsa confiscării averii licit dobândită. În Constituţia din 1923, respectiv art. 17 se prevedea că: „proprietatea de orice natură precum şi creanţele asupra Statului sunt garantate". Potrivit dispoziţiilor art. 16 alin. (1) din Constituţia din 1938, „proprietatea de orice natură, precum şi creanţele atât asupra particularilor, cât şi asupra Statului, sunt inviolabile şi garantate ca atare". Constituţia din 1948 prin art. 8, garantează proprietatea, acordând o protecţie specială proprietăţii agonisite prin muncă şi economisire.

Eliminarea exploatării omului de către om a devenit posibilă prin declararea trecerii mijloacelor de producţie aflate în mâini particulare în proprietatea Statului, ca bunuri ale întregului popor (art. 6 Constituţia din 1948, art. 7 Constituţia din 1952, art. 7 Constituţia din 1965), prin declararea pământului ca aparţinând celor ce-l muncesc (art. 9

[1] A se vedea art. 20 din Legea nr. 10/2001.

alin. (1) Constituția din 1948, art. 8 Constituția din 1952), condiții care să permită o muncă remunerată fără exploatare; la fel, o naționalizare, când interesul general o cere, și a altor mijloace de producție, bănci și societăți de asigurare și care sunt proprietate particulară (art. 12 Constituția din 1948), și putându-se face exproprieri - ca și mai înainte - pentru cauză de utilitate publică pe baza unei legi și cu o dreaptă despăgubire stabilită de justiție (art. 10); de asemenea, ajută la construirea socialismului reglementarea și controlul comerțului (art. 14 Constituția din 1948) ori monopolul lui exterior (art. 14 Constituția din 1952; art. 8 Constituția din 1965), prin asocierea micilor proprietari (art. 8 Constituția din 1965). Astfel s-a putut înfăptui în condițiile Constituției din 1948, naționalizarea mijloacelor de producție din 11 iunie 1948 și exproprierea proprietăților moșierești (cele de câte 50 de hectare rămase de la reforma agrară din 1945), din 2 martie 1949, devenite întreprinderi, respectiv gospodării agricole de Stat, precum și, în același scop, colectivizarea celorlalte proprietăți agricole (cele de până la 10 hectare), realizând formațiunea social-economică socialistă, în care este desființată „exploatarea omului de către om" (art. 6 alin. (1)-(2) Constituția din 1952; art. 5 alin. (1)-(2) Constituția din 1965).

Activitatea de îndrumare și planificare economică a constat în elaborarea și executarea unui plan de Stat al economiei naționale „în vederea dezvoltării puterii economice a Țării, asigurării bunei stări a poporului și garantării independenței naționale" (art. 15 Constituția din 1948), explicitat „în interesul construirii socialismului, creșterii neîncetate a bunei stări materiale și culturale a oamenilor muncii, întăririi independenței naționale a Țării și a capacității ei de apărare" (art. 13 Constituția din 1952 plan denumit în final „plan unic de dezvoltare economico-socială"; art. 43 pct. 3 Constituția din 1965[1]).

Textul din Titlul IV, în redactarea din 1991 a Constituției, prin sintagma „statul ocrotește proprietatea" avea în vedere mai degrabă proprietatea ca și concept economic.

Potrivit dispozițiilor art. 44 din Constituția din 1991, în forma revizuită, „proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege indiferent de titular".

2.2. Proprietatea publică

Apariția și evoluția dreptului de proprietate publică și reglementarea sa juridică s-au făcut paralel cu apariția și consolidarea statului, ca instituție istorică, juridică, politică și economică de organizare a societății. Existența proprietății publice fără o organizare statală nu poate fi concepută, așa cum și existența unui stat organizat nu poate fi concepută fără existența bazei economico-juridice care să îl susțină, respectiv fără proprietatea publică. Deci, existența istorică a dreptului de proprietate publică este strict legată de apariția statului[2].

Proprietatea publică și obiectul acesteia, domeniul public, au fost expres reglementate și supuse unui regim juridic aparte prin Constituțiile românești ale secolelor XIX și al XX-lea[3]. Astfel, prin Constituția din 1866, deși nu se definește *expressis verbis*

[1] Art. 43 pct. 3 Constituția din 1965, modificat prin Legea nr. 1/1974 (art. 64 pct. 1) și republicarea din Buletinul Oficial RS.R 10, nr. 56 din 8 aprilie 1974 și devenit art. 43 pct. 4 prin Legea nr. 19/1986 și republicarea din Buletinul Oficial RS.R. 22, nr. 65/29 octombrie 1986).

[2] I. Adam, *op. cit.*, p. 69.

[3] A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. III, Editura Proarcadia, București, 1993, p. 28.

noţiunea de proprietate publică şi domeniu public, din economia textelor constituţionale se degajă cu evidenţa existentă acestei forme de proprietate - proprietatea publică. Se dispunea că „proprietatea de orice natură este sacră şi neviolabilă", admiţându-se, astfel, o proprietate privată şi o proprietate publică[1] - în art. 19 stabilindu-se, de asemenea, că, „libera şi neîmpiedicata întrebuinţare a râurilor navigabile şi flotabile, a şoselelor şi a altor căi de comunicaţie este de domeniul public".

Prin Constituţia din 1923, cele două noţiuni de proprietate publică şi domeniu public, au găsit o reglementare mai amplă şi mai precisă.

Astfel, prin art. 20 se statua: „căile de comunicaţie, spaţiul atmosferic şi apele navigabile şi flotabile sunt de domeniul public. Sunt bunuri publice apele ce pot produce forţe motrice şi acelea ce pot fi folosite în interes obştesc. Drepturile câştigate se vor respecta sau se vor răscumpăra prin expropriere pentru caz de utilitate publică după o dreaptă şi prealabilă despăgubire. Legi speciale vor determina limita în care toate drepturile de mai sus vor putea fi lăsate în folosinţa proprietarilor, modalităţile exploatării, precum şi despăgubirile cuvenite pentru utilizarea suprafeţei şi pentru instalaţiile în fiinţă".

Ideea implicită de proprietate publică, ce se degajă din Constituţia din 1923, este completată de prevederea art. 19: „zăcămintele miniere, precum şi bogăţiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea statului". Deci, norma constituţională defineşte şi unul din titularii dreptului de proprietate publică, respectiv statul.

Deşi a fost expresia unei dictaturi, lucru evident în ceea ce priveşte reglementarea drepturilor cetăţenilor, în special a celor politice, Constituţia din 1938, din punct de vedere al regimului juridic al proprietăţii este o Constituţie modernă, şi, pe alocuri (paradoxal) democrată.

Astfel, se statua că „proprietatea de orice natură, precum şi creanţele, atât asupra particularilor, cât şi asupra statului sunt inviolabile şi garantate ca atare" (art. 16).

Textul se referea la proprietatea de orice natură, funciară, industrială, imobiliară, mobiliară, vizând, cum era şi firesc, proprietatea asupra mijloacelor de producţie[2].

Păstrând oarecum ideile actului constituţional anterior, Constituţia din 1938 face şi ea o enumerare a bunurilor ce fac parte din domeniul public şi care, astfel, sunt obiect al dreptului de proprietate publică. Astfel, în art. 18 se stipulează că fac parte din domeniul public şi constituie obiect al dreptului de proprietate publică: drumurile mari şi mici, ulicele, fluviile, râurile navigabile şi plutitoare, ţărmurile, adăugirile către mal, locurile unde s-a retras apa, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele, spaţiul atmosferic, apele producătoare de forţe motrice de folos obştesc şi, în general, „toate bunurile care nu sunt proprietate particulară".

În privinţa regimului juridic al acestei forme de proprietate şi al bunurilor ce-i constituie obiectul, art. 16 alin. (3) teza I a statuat că „bunurile care fac parte din domeniul public sunt administrate şi nu pot fi înstrăinate decât după regulile şi cu formele stabilite prin lege".

Constituţiile comuniste din 1948, 1952 şi 1965 au eliminat din vocabularul dreptului noţiunile de proprietate publică şi domeniu public.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, Bucureşti, 2001, p. 150.

[2] N. Prisca, *Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor în R.B.R.*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, p. 213.

Nici una din cele trei constituții socialiste nu reține în sfera proprietății de stat o serie de bunuri pe care atât legiuitorul din 1923, cât și cel din 1938 le-a inclus în sfera domeniului public[1].

Odată cu abolirea dictaturii comuniste, Constituția din 1991 revine la ideile progresiste ale antecesoarelor sale, pe care le dezvoltă și le ridică la rangul de principii ce guvernează în prezent regimul juridic al proprietății publice în România.

Totodată, art. 44 și art. 136 din Constituție „consacră unele principii fundamentale în ce privește regimul proprietății: împărțirea proprietății în privată și publică, caracteristica proprietății private de a fi garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, precum și de a fi inviolabilă, iar în ce privește proprietatea publică, caracterul sau inalienabil"[2].

Curtea Constituțională a emis unele decizii prin care a dezvoltat și precizat noul regim general al proprietății.

Astfel, prin Decizia nr. 4/1992[3], Curtea a statuat că „naționalizarea este neconstituțională, singura posibilitate de trecere silită în proprietatea publică a unor bunuri fiind exproprierea. În acest sens se precizează că nu întâmplător Constituția nu se referă la naționalizare, întrucât Adunarea Constituantă nu a reținut acele modalități care fiind interpretabile și ridicând suspiciuni mai ales în ce privește cauza lor, pot duce la abuz din partea autorităților publice și, deci, la încălcarea libertăților publice".

De menționat că, în urma revizuirii Constituției, prin Legea nr. 429/2003[4], naționalizarea este prevăzută în mod expres în dispozițiile art. 44 alin. (4) din Constituție, astfel: „Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietatea publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor", însă nominalizarea în Constituție nu trebuie înțeleasă în sensul că această măsură ar fi constituțională, ea devine neconstituțională numai pentru motivele prevăzute în text. Curtea Constituțională nu s-a pronunțat însă în ceea ce privește discriminarea la care se referă textul constituțional.

La principiile enumerate se adaugă potrivit doctrinei[5] următoarele:

- „Dreptul de proprietate are un caracter fundamental"[6]. Pe cale de consecință, reține Curtea, „conservarea lui este unul din scopurile societății organizate statal; de aceea trăsăturile sale fundamentale sunt de nivelul constituțional și nu al legilor"[7].

Desigur că o asemenea idee este conformă cu trăsăturile unui drept fundamental pe care doctrina le-a evidențiat cu claritate[8].

- „Regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința, dispoziția"[9].

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 157.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, *Jurisdicția constituțională în România,* în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 65, I. Muraru, M. Constantinescu, *Studii constituționale,* Editura Actami, București, 1995, p. 181-182.

[3] Publicată în M. Of. partea I, nr. 182 din 30 iulie 1992.

[4] Publicată în M. Of. partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

[5] Gh. Iancu, *Jurisprudența Curții Constituționale privind dreptul fundamental de proprietate. Principii,* în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 91-95.

[6] Decizia nr. 4/1992, anterior citată.

[7] Ibidem.

[8] I. Muraru, Drept constituțional și instituții politice, Editura Actami, București, 1997, p. 173-174.

[9] Decizia nr. 5/1992, publicată în M.Of. partea I, nr. 173 din 22 iulie 1992.

Aplicând un asemenea principiu Curtea a mai decis, cu referire la unele cazuri concrete, că „schimbul forţat prevăzut de lege, între locuinţa ocupată de proprietar şi locuinţa proprietatea aeestuia ocupată de chiriaş, nu este neconstituţional, reprezentând o reîntregire a atributelor de proprietar, care operează sub autoritatea justiţiei"[1]. Tot în acelaşi sens, s-a mai decis că sunt neconstituţionale dispoziţiile legale din moment ce lipsesc proprietarul de drept sau de dispoziţie (*abusus*)[2]. În continuarea celor decise, Curtea Constituţională a mai reţinut că „interdicţia înstrăinării chiar pe o durata limitată, înlăturând dreptul de dispoziţie al proprietarului, nu poate fi instituită decât prin lege organică"[3].

- „Dreptul de proprietate constituie unul dintre principiile fundamentale ale organizării sociale"[4].

- „Garantarea dreptului de proprietate se realizează prin mijloacele prevăzute de lege"[5].

Curtea Constituţională a mai reţinut şi câteva mijloace de garantare a dreptului de proprietate, şi anume:

a) „mijloace de drept penal"[6] şi care sunt „puse la dispoziţia persoanelor pentru a se apăra împotriva atacurilor îndreptate împotriva patrimoniului lor. În acest scop sunt incriminate în Codul penal infracţiunile contra patrimoniului, o astfel de infracţiune fiind şi tulburarea de posesie"[7]. În acelaşi sens, s-a stabilit în jurisprudenţa Curţii că „eliminarea completă a protecţiei penale speciale mai riguroase a bunurilor, care formează obiectul proprietăţii publice încalcă prevederile constituţionale, deoarece aceste bunuri sunt inalienabile. Lipsa unor măsuri de protecţie sporită a proprietăţii publice în actualul stadiu al economiei noastre de tranziţie poate crea efecte profund păgubitoare"[8].

b) „garantarea dreptului de proprietate presupune protecţia tuturor prerogativelor acestui drept şi, în mod special, a dreptului de dispoziţie"[9]. Tot Curtea Constituţională a mai decis, în legătură cu acest principiu, că „garantarea şi ocrotirea proprietăţii, se pune după reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate"[10]. Şi, de asemenea, că „proprietarului nu i se poate impune, prin lege, în cadrul raporturilor contractuale, o obligaţie la care nu şi-a dat consimţământul"[11].

În legătură cu acest principiu, Curtea Constituţională a făcut câteva precizări de mare importanţă şi aplicabilitate, privitoare la valoarea de circulaţie a bunurilor şi la reconstituirea dreptului de proprietate, ca urmare a naţionalizărilor, exproprierilor sau

---

[1] Decizia nr. 44/1996, publicată în M. Of. partea I, nr. 345 din 11 decembrie 1996, C.D.H.1995-1996, p. 438.

[2] Decizia nr. 65/1993, publicată în M. Of. partea I, nr. 14 din 20 ianuarie 1994, C.D.H. 1992-1993, p. 330.

[3] Decizia nr. 6/1993, publicată în M. Of. partea I, nr. 61 din 25 martie 1993, C.D.H. 1992-1993, p. 39-40.

[4] Decizia nr. 124/1997, publicată în M. Of. partea I, nr. 105 din 6 martie 1998.

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

[7] Ibidem.

[8] Decizia Plenului nr. 1/1993, publicată în M. Of. partea I, nr. 232 din 27 septembrie 1993.

[9] Decizia nr. 44/1996, anterior citată.

[10] Decizia nr. 59/1995, publicată în M. Of. partea I, nr. 84 din 24 aprilie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 102.

[11] Decizia nr. 44/1996, anterior citată.

altor mijloace de constituire a proprietății de stat, realizate anterior anului 1989. În ceea ce privește prima precizare, Curtea Constituțională a decis că „dreptul de proprietate și valoarea de circulație a bunurilor ce fac obiectul acestui drept sunt două aspecte diferite, iar garantarea și ocrotirea constituțională a proprietății se referă la dreptul de proprietate, nu la oscilațiile valorii de circulație a bunurilor"[1]. În ceea ce privește cea de-a doua precizare, s-a decis că „dacă simpla recunoaștere a dreptului de proprietate - publică sau privată a statului asupra bunurilor dobândite prin naționalizare, expropriere etc. ar echivala cu „legitimarea" neconstituțională a efectelor unor reglementări abuzive, atunci ar însemna că sunt neconstituționale și Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar[2], precum și Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului[3]. Ar fi, totodată, contrare Constituției și toate legile care, în viitor, ar dispune restituiri de bunuri ori plata de despăgubiri în folosul foștilor proprietari. Aceasta, deoarece o lege care dispune retrocedarea unor imobile nu poate să nu pornească de la premisa că bunurile ce se restituie sau pentru care se plătesc despăgubiri au aparținut statului. Tocmai de aceea trebuie să se recunoască statului dreptul de a hotărî neîngrădit asupra regimului juridic al bunurilor intrate în patrimoniul sau în baza unor titluri conforme cu legislația existentă în momentul dobândirii lor, precum și de a stabili modul în care - prin restituire în natură, prin plata unor despăgubiri sau în orice altă modalitate - foștii proprietari sau moștenitorii acestora vor beneficia de reparații pentru prejudiciile suferite prin aplicarea unor prevederi legislative în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989"[4]. De asemenea, Curtea a mai decis: „chiar dacă naționalizarea sau alte moduri prin care, sub imperiul unor legi anterioare, a luat naștere dreptul de proprietate al statului nu sunt corespunzătoare prevederilor Constituției, dreptul subiectiv de proprietate al statului, constituit potrivit reglementărilor anterioare actualei legi fundamentale, nu este stins ca efect al intrării în vigoare a acesteia, independent de modificările aduse regimului juridic al proprietății"[5].

În același sens, s-a mai decis, că dispozițiile art. 6 din Legea nr. 213/1998[6] privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia nu au nici scopul și nici efectul de a „legitima" reglementări din regimul trecut și nu pot avea în nici un fel caracter retroactiv.

Într-adevăr, pornind de la constatarea existenței în patrimoniul statului a unor bunuri dobândite, în perioada comunistă, prin acte juridice valabile în raport cu reglementările atunci în vigoare, textul art. 6 din lege nu face decât să declare apartenența acelor bunuri la unul dintre domeniile pe care legea le reglementează, dând expresie art. 136 din Constituție. În alți termeni, reglementarea pe care o consacră art. 6 al legii pornește de la constatarea că, în lumina principiilor juridice ce pot fi luate în discuție, ca și a situației concrete existente în domeniul proprietății asupra bunurilor la care se referă autorii excepției de neconstituționalitate, aceste bunuri aparțin în proprietate, statului român, dacă au fost dobândite cu respectarea condițiilor enumerate de textul examinat. Iar

---

[1] Decizia nr. 62/1995, publicată în M. Of., partea I, nr. 122 din 19 iunie 1995, C.D.H. 1995, p. 71.

[2] Publicată în M. Of., partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991, republicată în M. Of. partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[3] Publicată în M. Of., partea I, nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

[4] Decizia nr. 136/1998, publicată în M. Of., partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998, C.D.H. 1998, p. 78.

[5] Decizia nr. 483/2003, publicată în M. Of., partea I, nr. 105 din 4 februarie 2004.

[6] Publicată în M. Of. , partea I, nr. 448 din 24 octombrie 1998.

constatarea unei asemenea realităţi nu înseamnă nicidecum „legitimarea" unor moduri de dobândire ce contravin în prezent principiilor constituţionale[1].

În legătură cu exproprierea, Curtea Constituţională a decis că: „trecerea unor bunuri din proprietatea privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale în proprietatea publică a acestuia se poate face numai în condiţiile în care statul şi entităţile sale administrativ-teritoriale au în proprietate bunurile pe care le transmit în proprietatea publică. Prevederile art. 166 alin. (3) din Legea nr. 84/1995 nu pot dispune trecerea fără plata în proprietatea publică a statului a unor imobile intrate legal, pe calea privatizării, în proprietatea exclusivă a unor persoane juridice de drept privat. O asemenea operaţiune se poate face, numai prin expropriere, pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire"[2].

Curtea Constituţională a decis, însă, că fără a fi trecute prin expropriere, „bunurile din patrimoniul societăţilor comerciale constituie proprietatea acestora"[3]. Explicând o asemenea poziţie, Curtea Constituţională a decis că: „prin reorganizarea fostelor unităţi socialiste de stat în societăţi comerciale şi regii autonome, dreptul de administrare pe care ele îl aveau asupra bunurilor din patrimoniul lor a fost transformat într-un drept de proprietate. Această transformare nu poate fi o măsură arbitrară, prin care unii cetăţeni să fie defavorizaţi în beneficiul altora, ştiut fiind că aceste bunuri erau rezultatul efortului tuturora"[4] şi, în plus, „bunurile regiilor autonome şi ale societăţilor comerciale nu constituie proprietate de stat, ci proprietate privată, titularul proprietăţii fiind regia sau societatea. La societăţi, statul este un simplu acţionar ce deţine o cotă-parte din capitalul social ce nu se confundă cu patrimoniul persoanei juridice"[5]. Pe cale de consecinţă, s-a decis că „nu constituie o încălcare a dreptului de proprietate a societăţilor înfiinţate prin reorganizarea fostelor unităţi socialiste de stat preluarea datoriilor existente din patrimoniul unităţilor anterioare"[6].

- „Respectarea de către proprietar a obligaţiilor ce îi revin în această calitate"[7].

- „Dreptul fostului proprietar de a i se restitui imobilul se va naşte în viitor, prin aplicarea prevederilor noii legi care îi reconstituie acest drept"[8].

- „Prevederile constituţionale actuale nu pot avea ca urmare desfiinţarea unui drept de proprietate constituit anterior intrării în vigoare a Constituţiei, dispoziţiile acesteia

---

[1] Decizia nr. 136/1998, anterior citată.

[2] Decizia nr. 121/1996, publicată în M. Of., partea I, nr. 101 din 27 mai 1997, C.D.H. 1997, p. 166.

[3] Decizia nr. 9/1997, publicată în M. Of., partea I, nr. 141 din 7 iulie 1997, C.D.H. 1997, p. 256; Decizia nr. 450/2003 publicată în M. Of. partea I, nr. 1 07 din 4 februarie 2004.

[4] Decizia nr. 10/1994, publicată în M. Of., partea I, nr. 114 din 5 mai 1994, C.D.H. 1994, pp. 156-157.

[5] Decizia Plenului nr. 1/1993, anterior citată; Decizia nr. 31/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 13 din 19 ianuarie 1994; Decizia nr. 38/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 176 din 26 iulie 1993, C.D.H. 1992-1993, p. 256; Decizia nr. 18/1994, publicată în M. Of., partea I, nr. 343 din 12 decembrie 1994, C.D.H. 1994, p. 178.

[6] Decizia nr. 30/1996, publicată în M. Of., partea I, nr. 293 din 19 noiembrie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 396; Decizia nr. 112/1996, publicată în M. Of., partea I, nr. 293 din 19 noiembrie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 652.

[7] Decizia nr. 25/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 89 din 11 mai 1993, C.D.H. 1992-1993, p. 53; Decizia nr. 32/1995, publicată în M. Of., partea I, nr. 70 din 8 aprilie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 80.

[8] Decizia nr. 73/1995, publicată în M. Of., partea I, nr. 177 din 8 august 1996, C.D.H. 1995, p. 161.

aplicându-se numai în ce privește regimul dreptului respectiv"[1]. Precizându-se, de asemenea, că o astfel de opinie jurisprudențială nu și-ar fi găsit locul pentru că „ocrotirea proprietății este una din valorile majore ale unui stat de drept și aceasta trebuie să fie premisa oricărei hotărâri judecătorești"[2].

- „Securitatea juridică a dreptului de proprietate asupra bunurilor ce alcătuiesc averea unei persoane este indisolubil legată de prezumția dobândirii licite a averii„[3]. Mai mult, Curtea Constituțională a mai reținut că: „suprimarea garanției constituționale a dreptului de proprietate, pe care o reprezintă prezumția dobândirii licite a averii încalcă limitele revizuirii prevăzute de Constituție"[4].

- „Prin lege pot fi aduse anumite îngrădiri dreptului de proprietate, fără ca ele să atingă fondul acestui drept, adică să nu-l anihileze"[5]. Aceste îngrădiri pot fi stabilite, a decis Curtea Constituțională, „fie în privința obiectului dreptului, fie în privința unor atribute ale dreptului, pentru apărarea intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor altor persoane. Esențial este ca prin aceste restricții stabilite de lege să nu se atingă fondul acestui drept, să nu se anihileze complet dreptul de proprietate"[6].

În practica Curții Constituționale s-a stabilit și una din limitele dreptului de proprietate, când s-a decis că „în cadrul limitelor dreptului de proprietate se înscrie și funcția patrimoniului de a constitui gajul general al creditorilor"[7] .

- „Proprietatea care nu este publică este privată"[8].

- „Dreptul de proprietate este un drept natural, individual, permanent, transmisibil și inegal, iar reglementarea acestui drept se găsește în legislație"[9].

Tipologia de bază a sistemului proprietății este dată de proprietatea publică și privată și sub aspectul deosebirilor fundamentale, caracteristicile lor sunt legate de titularul proprietății, de obiectul și de regimul lor juridic diferit. Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ- teritoriale, astfel cum sunt ele definite de art. 3 alin. (3): comuna, orașul, inclusiv municipiul și județul. Cu privire la titularul proprietății există o excepție consacrată, de altfel, în dreptul constituțional comparat, în care statul nu cuprinde și unitățile administrativ-teritoriale, ci numai autoritățile publice a căror competență teritorială este pe întreaga țară.

---

[1] Decizia nr. 3/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 95 din 17 mai 1993; Decizia nr. 5/1993, publicată în M.Of. partea I, nr. 129 din 17 iulie 1993, C.D.H. 1992-1993, p. 141; Decizia nr. 62/1995, publicată în M. Of. partea I, nr. 122 din 19 iunie 1995, C.D.H. 1995, p. 69.

[2] Decizia nr. 20/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 121 din 8 iunie 1993.

[3] Decizia nr. 85/1996, publicată în M. Of., partea I, nr. 211 din 6 septembrie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 58.

[4] Ibidem.

[5] Decizia nr. 19/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 105 din 24 mai 1993, C.D.H. 1992-1993, p. 169.

[6] Decizia nr. 147/1997, publicată în M. Of., partea I, nr. 77 din 18 februarie 1998, C.D.H. 1998, p. 145.

[7] Decizia nr. 77/1995, publicată în M. Of., partea I, nr. 70 din 8 aprilie 1996, C.D.H. 1995-1996, p. 125.

[8] Decizia nr. 31/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. B din 19 ianuarie 1994; Decizia nr. 32/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 126 din 23 mai 1994, C.D.H. 1994, p. 335; Decizia nr. 33/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 278 din 30 noiembrie 1993, C.D.H: 1992-1993, p. 211; Decizia nr. 49/1993, publicată în M. Of., partea I, nr. 126 din 23 mai 1994, C.D.H. 1994, p. 341.

[9] Decizia nr. 4/1992, anterior citată.

Statul şi unităţile administrativ-teritoriale, spre deosebire de alte subiecte de drept, pe lângă faptul că sunt persoane juridice-subiecte de drept privat, sunt în primul rând subiecte de drept public-purtătoare ale atribuţiilor de autoritate. Această dublă calitate le conferă aptitudinea de a fi singurii titulari ai unui drept de proprietate cu un regim juridic diferit de cel comun: dreptul de proprietate publică[1]. Deci, referitor la stat şi la unităţile administrativ-teritoriale, aceştia sunt în exclusivitate titularii dreptului de proprietate publică.

Din punct de vedere al obiectului, bunurile asupra cărora se constituie proprietatea publică sunt expres prevăzute de art. 136 alin. (3). Deci, cu referire la enumerarea categoriilor de bunuri menţionate, obligativitatea ca ele să facă obiectul proprietăţii publice este nemijlocit statuată prin Constituţie. Pe de altă parte, potrivit aceluiaşi alineat, legea poate prevede şi alte categorii de bunuri ce fac obiectul proprietăţii publice.

Sub aspectul regimului juridic, alin. (4) prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile. Rezultă că ele sunt scoase din circuitul civil neputând fi înstrăinate prin actul de voinţă al celui care le deţine sau al statului, respectiv organului local, adică al titularului şi, deci, nici urmărite de creditori.

Pentru a fi exploatate privat, bunurile proprietate publică pot fi concesionate sau închiriate. De asemenea, pentru administrarea şi exploatarea lor în cadrul proprietăţii publice ele pot fi date în administrarea regiilor autonome sau instituţiilor publice sau pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.

Inviolabilitatea proprietăţii publice, deşi nu este exprimată ca atare de Constituţie, rezultă atât din caracterul său exclusiv, cât şi din caracterul său inalienabil.

2.3. Proprietatea privată

În raporturile juridice de proprietate, în actuala economie de piaţă, proprietatea privată este forma dominantă de proprietate, şi aceasta, în primul rând, pentru că bunurile ce o compun sunt în circuitul civil, ceea ce permite o rapidă punere în circulaţie a lor.

Potrivit dispoziţiilor Constituţiei din 1866, respectiv art. 19: „proprietatea de orice natură, precum şi creanţele asupra Statului, sunt sacre şi neviolabile", admiţându-se astfel atât o proprietate publică, cât şi o proprietatea privată. La 20 iulie 1917, prin Legea promulgată prin Decretul nr. 721 din 19 iulie 1917, s-a modificat, printre altele, şi art. 19 al Constituţiei din 1866, statuându-se, cu forţă constituţională, ca „proprietatea de orice natură, precum şi creanţele asupra statului sunt sacre şi inviolabile. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauza de utilitate publică, legalmente constatată şi după o dreaptă şi prealabilă despăgubire".

Deci, după ce Codul civil consacră caracterul absolut al dreptului de proprietate, prin norme juridice cu forţă constituţională se legiferează îngrădiri ale acestuia. Importanţa acestei reglementări, la acest nivel al dezvoltarii societăţii româneşti, este covârşitoare, eliminându-se astfel arbitrariul la care se puteau deda reprezentanţii statului în a deproprietări persoanele private. Aceleaşi caractere legale ale proprietăţii au fost păstrate şi în Constituţia din 1923[2], dreptul de proprietate fiind considerat o „funcţie

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, Bucureşti, 1996, p. 5.
[2] Publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923.

socială". Trebuie reținute dispozițiile art. 17 care garantează proprietatea privată și art. 15 care interzic pedeapsa confiscării averilor.

Dreptul de proprietate și, în special, dreptul de proprietate privată, a fost în permanență recunoscut, respectat și garantat de legiuirile perioadei, însă guvernanții acestei perioade au fost și inițiatorii unor importante reglementări nedemocratice, care au constituit atentate directe la proprietatea privată.

Prin adoptarea Constituției din 1938[1], în art. 16 s-a statuat că: „proprietatea de orice natură, precum și creanțele atât asupra particularilor, cât și asupra statului sunt inviolabile și garantate ca atare".

Confiscarea averii dobândită chiar și ilicit nu era admisă decât în cazuri extreme (trădare și delapidare de bani publici), iar exproprierea nu se putea face decât „pentru cauză de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție conform legii".

Perioada ulterioară evenimentelor de la 23 august 1944 a fost o perioadă de dictatură, o perioadă de mari îngrădiri ale exercitării dreptului de proprietate, mergând până acolo încât proprietatea privată a fost suprimată pur și simplu. Este perioada dictaturii proletare și comuniste, 1944-1989. În această perioadă, apar forme noi de proprietate, toate circumscrise noțiunii de colectiv, aspectul particular, privat, fiind negat aproape în totalitate. Art. 44 din Constituția din 1991, cât și art. 136 alin. (5) raportat la alin. (1) fac referire la protecția proprietății private, prevăzând că dreptul de proprietate este inviolabil.

Proprietatea privată se bucură de un regim special de protecție, de ordin constituțional.[2] În acest sens, art. 44 alin. (1) din Constituție, prevede că: „dreptul de proprietate privată și creanțele asupra statului sunt garantate", iar alin. (2) al aceluiași articol prevede că, „proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular". Dreptul de proprietate privată, prevăzut de art. 44, rezultă din sistemul proprietății consacrat în art. 136, potrivit căruia proprietatea este publică sau privată.

Ca și celelalte drepturi și dreptul de proprietate, publică sau privată, prezintă o serie de particularități materializate în caracterele specifice de a fi sau nu exclusiv, de a fi limitat sau nelimitat. În opoziție cu proprietatea publică, proprietatea privată nu este exclusivă, ea putând aparține oricărui subiect de drept[3]. Bunurile proprietate privată sunt în circuitul civil și tocmai de aceea ele pot fi înstrăinate prin actul de dispoziție al proprietarului și pot forma obiectul urmăririi silite a creditorilor[4].

În cadrul sistemului proprietății, proprietatea privată este regula, iar proprietatea publică excepția. Încercând să facem o comparație de ansamblu asupra caracterelor celor două tipuri de proprietate, vom constata că în timp ce proprietatea publică este limitată, cea privată nu este, deoarece se poate constitui asupra oricărui bun, cu excepția celor care nu pot face decât obiectul proprietății publice. De aceea, proprietatea privată stă la baza economiei de piață, fiind expresia economică a libertății individului, motiv pentru care art. 44 îi consacră un regim special de protecție. Protecția constituțională constă tocmai în garantarea și în ocrotirea proprietății private. Întinderea acestei garanții privește orice fel

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938.

[2] I. Adam, *op. cit.*, p. 161.

[3] M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 103.

[4] M. L. Belu-Magdo, *Proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, în R.D.C. nr. 11/1999, p. 38.

de proprietate privată imobiliară, mobiliară, inclusiv proprietatea industrială, efectele garanției răsfrângându-se și asupra dezmembrămintelor proprietății - uzul, uzufructul, abitația - sau asupra altui drept real, deoarece, în ultima analiză toate drepturile reale rezultă, se întemeiază sau oricum presupun că o condiție absolută, dreptul de proprietate. De aceea, ea iradiază și asupra concesiunii, ca efect al garantării drepturilor reale, inclusiv dreptul de proprietate al concesionarului.

Aceeași garanție constituțională revine și creanțelor asupra statului, cum ar fi cele rezultate din garantarea de către stat a unui credit sau dintr-un împrumut public. Deci, sub acest aspect, creanțele asupra statului sunt asimilate dreptului de proprietate privată.

Pentru o mai largă interpretare a reglementărilor sistemului proprietății, prevederile art. 44 din Constituție necesită coroborarea cu prevederile art. 136 care reglementează cadrul constituțional al acestui sistem în România. Sistemul ambivalent al proprietății, aceea privată și aceea publică, are la bază distincțiile legate de titularul dreptului, de obiectul și regimul juridic aferent[1].

Proprietatea privată, tocmai prin faptul că titularul său nu este prevăzut ca atare prin Constituție, poate aparține oricărui subiect de drept: cetățeni, străini, apatrizi, persoane juridice, inclusiv autorități publice sau chiar statul.

Proprietatea privată poate aparține oricărui subiect de drept, statul sau unitățile administrativ-teritoriale, pot fi și titulare ale unui drept de proprietate privată. În acest caz, poziția lor, sub aspect juridic, este de egalitate cu oricare alt titular al unui asemenea drept, potrivit art. 44 alin. (2) proprietatea privată fiind ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Alineatul ultim al art. 44 din Constituție prevede că proprietatea privată este, în condițiile legii, inviolabilă.

Inviolabilitatea proprietății private nu are caracter absolut, întrucât exercițiul acestui drept este afectat de sarcinile ce revin proprietarului pentru protecția mediului, asigurarea bunei vecinătăți și respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii - cum este impozitul pe imobile - sau obiceiului - cum sunt servituțile - revin proprietarului. Este regula alin. (7) al art. 44, iar, potrivit alin. (3) și (5) al aceluiași articol bunurile proprietate privată pot fi expropriate pentru cauză de utilitate publică, iar, în interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare cu obligația de a plăti eventuale daune produse.

Secțiunea 2
Clasificarea domeniului public

Subsecțiunea 1
Caracterele domeniului public

Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 213/1998 în doctrină s-au exprimat mai multe opinii în legătură cu caracterele domeniului public. Astfel în literatura de specialitate[2] se ajunge la evidențierea caracterelor domeniului public, plecând tocmai de la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un bun pentru a face parte din domeniul public:

---

[1] M. Voicu, M. Popoacă, *Dreptul de proprietate și alte drepturi reale. Tratat de jurisprudență 1991-2002*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 741.

[2] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, 1996, București, p. 59 și urm.

• prin natură sau destinația expresă dată de lege să intre în categoria celor care trebuie protejate și transmise generațiilor viitoare;

• să aibă semnificația unei valori de interes public, în sensul că aparține patrimoniului cultural, istoric (sau de altă natură) național sau, după caz, este destinat unei utilizări de interes public;

• să fie supus unui regim juridic administrativ sau, după caz, unui regim mixt, de drept public și de drept privat, dar sub controlul regimului administrativ;

• să fie în proprietatea unei persoane de drept public (în proprietate publică) sau în paza unei persoane de drept public (bunuri proprietate privată care țin de domeniul public).

Ținând cont de cele prezentate mai sus se consideră că prima trăsătură urmărește să scoată în evidență că nu toate bunurile din societate urmează a fi conservate pentru generațiile viitoare, ci numai anumite categorii de bunuri. Autorul consideră că în virtutea existenței unor bunuri ce trebuie conservate pentru generațiile viitoare în integralitatea lor, generația prezentă are dreptul, dar și obligația, de a efectua doar operațiile necesare conservării valorii bunului, înlăturând acțiunea factorilor distructivi. De asemenea, se mai apreciază că, dacă bunurile proprietate publică sunt relativ ușor de identificat, având la bază însăși dispozițiile constituționale, nu același lucru se poate spune și despre bunurile proprietate privată care trebuie conservate, întrucât la determinarea lor nu sunt suficiente criteriile legale, ci se impune o activitate complexă de evaluare desfășurată de autoritățile administrației publice. Cea de a doua trăsătură este menită să reliefeze că bunurile din domeniul public dobândesc o importanță deosebită din punct de vedere social, ele sunt valori destinate folosinței de interes public. De asemenea, se face o distincție între folosința directă - dată de natura lucrului (mersul pe stradă, scăldatul în apa mării), în care folosința nu este supusă unor condiționări și este adesea gratuită - și folosința indirectă - când bunul este pus în valoare printr-un serviciu public, organizat de administrația publică. A treia trăsătură a urmărit să evidențieze că bunurile domeniului public sunt supuse unui regim juridic care are ca notă caracteristică apartenența la dreptul public, care însă poate fi un regim de drept public sau un regim exclusiv mixt, de drept public și de drept privat, în care, însă, regimul de drept public are rolul hotărâtor, fiind regimul care domină. Aceste considerente permit să se concluzioneze, că regimul de drept public este un regim al exercitării dreptului de proprietate publică, respectiv un regim de limitare a exercițiului dreptului de proprietate privată, considerându-se în prim plan valoarea națională. De asemenea, se mai apreciază că litigiile care se nasc în urma exercitării regimului de proprietate publică sunt litigii de contencios administrativ. Ultima trăsătură relevă faptul că bunurile domeniului public sunt fie în proprietatea persoanelor juridice de drept public, fie în paza lor. Se impune totodată și diferențierea între dreptul de administrare a unui bun public de către o regie autonomă ori instituție publică, respectiv regimul concesionării sau închirierii unui bun public, și dreptul de pază și protecție care este un regim de utilizare a unui bun ca și când ar fi din domeniul public deși este în proprietate privată.

Alături de aceste caractere, Legea nr. 213/1998 a stabilit drept caractere ale bunurilor aparținând domeniului public și inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, insesizabilitatea.

Regula inalienabilității[1] s-a instituit se pare, sub domnia lui Carol al IX-lea, când pentru a înlătura tendințele monarhului de micșorare a domeniului și pentru a apăra acest domeniu de aviditatea seniorilor, a fost adoptată în 1566 Ordonanța din Moulins, cunoscută și sub denumirea de Edictul de la Moulins.

În urma instituirii acestei reguli, regele nu mai era proprietarul bunurilor domeniale. De aici și până la sintagma de „domeniu al coroanei" nu a mai fost decât un pas, acela al considerării Coroanei - ce reprezenta emblemă distinctă de persoana suveranului - ca proprietar al domeniului.

Într-o opinie[2] s-a considerat că „regula inalienabilității reprezintă o consecință a faptului că asupra bunurilor din domeniul public, administrația nu are nici un drept de proprietate. A aliena înseamnă a transfera proprietatea și nu se poate transfera proprietatea unui obiect al cărui proprietar nu ești".

Potrivit unei definiții[3], „caracterul inalienabil presupune că bunurile proprietate publică nu pot fi înstrăinate sub nici o formă; ele pot fi numai date în administrarea regiilor autonome, instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate". Dispoziții privind caracterul inalienabil al domeniului public au fost făcute și anterior Constituției din 1991, în Legile nr. 18/1991 (art. 5 alin. 2) și nr. 69/1991 (art. 74 alin. 1; modificat în art. 82 alin. 1).

Cu toate că în legea fundamentală se instituie numai principiul inalienabilității, din acesta rezultă și că domeniul public este imprescriptibil.

Acest caracter, imprescriptibilitatea, consecință firească a caracterului inalienabil, presupune, pe de o parte, că bunurile proprietate publică nu pot fi dobândite prin prescripția achizitivă, iar, pe de altă parte, că sub aspect extinctiv, acțiunea în revendicare a bunurilor proprietate publică poate fi oricând exercitată[4].

Această regulă a fost instituită și prin dispoziția art. 1844 din Codul civil, care prevede că „nu se poate prescrie domeniul lucrurilor care, prin natura lor proprie, sau printr-o declarație a legii, nu pot fi obiecte de proprietate privată, ci sunt scoase afară din comerț". Cu alte cuvinte, totdeauna când bunuri din domeniul public, prin împrejurări diverse, se găsesc în deținerea particularilor, statul și le poate reintegra în proprietatea sa fără a fi obligat la vreo despăgubire, particularul neputând invoca nici dobândirea pe calea uzucapiunii, nici pe cea a posesiei de bună-credință.

Profesorul Erast Diti Tarangul[5] făcând considerații în legătură cu aceste două reguli considera că se poate discuta despre „o consecință directă a faptului că domeniul pubic a fost afectat unui interes general. Pentru ca bunurile imobile și mobile afectate unui interes general să fie păstrate scopului pentru care au fost afectate, ele au fost declarate inalienabile și imprescriptibile. În cazul acesta, problema privind principiul inalienabilității și imprescriptibilității domeniului public nu este o problemă cu privire la existența dreptului de proprietate, deoarece acest drept există, ci numai o problemă cu privire la modul cum acest drept de proprietate poate fi exercitat de administrație.

---

1 Albert Esmein, *Cours élémentaire du droit français à lâusage des étudiants de première année*, éd.14, Sirey, Paris, 1921, p. 324.

[2] H. Berthélémy, *Traité du droit administratif*, Arthur Rousseau, Paris, 1913, Ed. VII, p. 417.

[3] Ion Dogaru, Teodor Sâmbrian, *Drept civil român*, vol. II, *Teoria generală a drepturilor reale*, Editura Europa, Craiova, 1996, p. 86.

[4] Idem.

[5] Erast Diti Tarangul, *op. cit.*, p. 363 și urm.

Exercițiul dreptului de proprietate asupra domeniului public este restrâns din cauză că bunurile servesc unui interes general. Bunurile din domeniul public sunt deci scoase numai din comerț, ele *sunt res extra comercium*".

Regula inalienabilității are totuși un caracter relativ, în sensul că ea își găsește aplicabilitatea atât timp cât bunul se află în domeniul public, ceea ce înseamnă că din momentul în care respectivul bun iese din sfera domeniului public și intră în circuitul civil el pierde caracterele mai sus enunțate.

Literatura de specialitate[1] scoate în evidență următoarele sancțiuni aplicabile în situația încălcării regulii inalienabilității bunurilor din domeniul public:

1) vânzarea neprecedată de o dezafectare regulată a bunului este anulabilă, cu rezerva plății unei indemnizații cumpărătorului de bună-credință;

2) administrația poate oricând să exercite calea unei acțiuni civile în revendicarea bunului care îi aparține;

3) atât timp cât bunul se află în posesia administrației, toate acțiunile prin care s-ar urmări o alienare definitivă a bunurilor pot fi paralizate prin invocarea excepției de domenialitate publică.

Se apreciază însă că se poate ajunge și la situația în care administrația renunță la a mai folosi mijloacele prezentate mai sus, caz în care atitudinea sa este o veritabilă alienare definitivă prin ratificare.

Cea de-a treia trăsătură a bunurilor care alcătuiesc domeniul public este cea a insesizabilității. Aceasta presupune că bunurile proprietate publică nu pot fi urmărite silit, statul fiind prezumat că este întotdeauna solvabil, creanțele asupra statului fiind garantate.

În doctrină[2] s-a considerat că principiul insesizabilității ridică o problemă în cazul serviciilor publice industriale și comerciale, pentru că așează întreprinderile publice într-o situație relativ privilegiată în raport cu cele private, făcându-le să scape, sub un aspect important, regulilor de drept comercial.

Legea nr. 213/1998 reglementează prin art. 11 regimul juridic al proprietății publice precizând că „bunurile din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile".

Textul legal deși consacră faptul că bunurile din domeniul public nu pot fi înstrăinate, totuși permite ca ele să fie date în administrare, concesionate sau închiriate în condițiile legii (art. 11 alin. 1 lit. a).

Faptul că bunurile din domeniul public sunt insesizabile se concretizează în aceea că ele nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale (art. 11 alin. 1 lit. b).

Imprescriptibilitatea bunurilor din domeniul public se materializează în faptul că aceste bunuri nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință.

Art. 11 alin. 2 din Legea nr. 213/1998 sancționează cu nulitatea absolută actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor legale privind regimul juridic al bunurilor din domeniul public.

Referitor la darea în administrare a bunurilor din domeniul public, textul legal arată că pot primi în administrare asemenea bunuri regiile autonome, autoritățile administrației

---

[1] M. Anghene, *op. cit.*, p. 25.

[2] G. Braibant, *Le droit administratif français,* Dalloz, 1988, Deuxième édition, p. 187.

publice centrale şi locale, instituţiile publice de interes naţional, judeţean sau local, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv, a Consiliului General al municipiului Bucureşti sau a consiliului local (art. 12 alin. 2).

Revocarea dreptului de administrare poate interveni numai dacă titularul său nu îşi exercită drepturile şi nu îşi execută obligaţiile născute din actul de transmitere a acestui drept.

Titularul dreptului de administrare va poseda, va folosi şi va dispune de bunurile primite în administrare numai în limitele stabilite de actul de transfer al dreptului amintit (art. 12 alin. 3).

Servituţile asupra bunurilor din domeniul public sunt valabile numai în măsura în care sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate (art. 13).

Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ - teritoriale se face prin contract încheiat, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare, pe baza unei aprobări, dată prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, iar contractul de închiriere va cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat în concordanţă cu specificul acestuia. Concesionarea sau închirierea bunurilor aflate în proprietate publică se face prin licitaţie publică, în condiţiile legii (art. 15).

Statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot da imobile din patrimoniul lor, în folosinţă gratuită, pe termen limitat, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activităţi de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciilor publice (art. 17).

Subsecţiunea 2
Clasificarea domeniului public

Există, evident, şi în privinţa acestui aspect numeroase opinii exprimate de autori de-a lungul evoluţiei noţiunii de domeniu public.

Un element comun al tuturor clasificărilor date este considerarea legislaţiei existente la acea dată. Astfel, profesorul Erast Diti Tarangul[1] identifică următoarele modalităţi:

- domeniul public maritim: marea teritorială, litoralul mării, lacurile sărate care au făcut parte din mare, porturile maritime şi farurile cu tot utilajul necesar navigaţiei;
- domeniul public terestru: drumurile, şoselele, podurile etc;
- domeniul public fluvial: cursuri de apă navigabile, canalele de navigaţie, cursurile de apă;
- domeniul public aerian: spaţiul de aer deasupra teritoriului statului;
- clădirile afectate unui serviciu public: şcoli, universităţi, spitale, gări;
- obiectele mobile afectate unui serviciu public: materialul didactic din şcoli, cărţile din bibliotecă;
- domeniul sacru : obiectele afectate cultului.

[1] Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român,* Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 359-362.

Un alt autor, tot din perioada interbelică, profesorul Paul Negulescu[1] clasifică domeniul public în:

- domeniul public maritim: marea teritorială, țărmurile mării și porturile maritime;
- domeniul public aerian: spațiul atmosferic mărginit între granițele statului;
- domeniul public al râurilor navigabile și flotabile;
- domeniul public terestru: șoselele, zidurile, imobilele afectate în mod direct și special unui serviciu public pentru a fi utilizate în vederea satisfacerii unui interes general și bunuri mobile pentru a fi folosite în interes general.

Aducând aceste clasificări în lumina legislației noastre actuale constatăm o serie de modificări:

1) Constituția din 1991 instituie principii ca egalitatea cultelor, libertatea organizării cultelor conform statutelor proprii, în condițiile legii, toleranței, respectului reciproc și interzicerii oricăror forme, mijloace sau acțiuni de învrăjbire religioasă, ceea ce face ca obiectele de cult să nu mai poată fi afectate domeniului public, ci doar acelea ce sunt atribuite prin lege;

2) categoria clădirilor afectate unui serviciu public nu mai este nici ea justificată, întrucât acestea sunt realizate cu ajutorul financiar direct al celor care le folosesc, fiind astfel vorba în sens juridic de proprietate privată.

O altă clasificare, considerată în literatura noastră juridică a fi una dintre cele mai reușite, este cea pe care o face în doctrina occidentală contemporană profesorul André de Laubadère[2]. Acesta a împărțit domeniul public în două mari categorii:

- bunuri afectate uzului public;
- bunuri afectate unui serviciu public.

Autorul precizează și faptul că pentru fiecare categorie există dependințe domeniale accesorii.

Astfel, în cazul bunurilor afectate uzului public se disting:

a) domeniul public maritim: țărmurile mării, marea teritorială, solul și subsolul mării teritoriale;

b) domeniul public aerian: spațiul atmosferic situat deasupra teritoriului național;

c) domeniul public fluvial: cursuri de apă navigabile, lacuri navigabile sau flotabile, lacuri și canale intersectate de căi navigabile ori flotabile, putând fi menținute prin decret al Consiliului de Stat;

d) domeniul terestru: căile de comunicație publice, arborii de pe marginea drumurilor, lucrări publice subterane, hale, piețe, edificii de cult, băi comunale, biblioteci publice;

e) domeniul public mobiliar afectat uzului public: documente de arhivă, obiecte de artă, colecții de cărți ale bibliotecilor publice.

De asemenea, în categoria bunurilor afectate unui serviciu public, se consideră a se încadra:

a) dependințele artificiale ale domeniului public natural: porturi maritime și fluviale, lucrări de protecție împotriva inundațiilor, balize;

b) domeniul public militar: arsenale, baze navale și aeriene;

---

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, 1934, p. 134-135.

[2] André de Laubadère, *Droit administratif*, cinquième édition, Paris, 1970, vol. II, p. 124 și urm.

c) domeniul public feroviar: căi ferate, gări, dependinţe ale gărilor;

d) domeniul mobiliar : cărţi, documente de arhivă.

Într-o altă opinie[1], se propune o clasificare a domeniului public, folosind următoarele criterii:

I. Din punct de vedere al interesului pe care îl prezintă:

a) domeniul public de interes naţional (domeniul public naţional);

b) domeniul public de interes judeţean (domeniul public judeţean);

c) domeniul public de interes comunal (domeniul public comunal).

II. Din punct de vedere al modului de determinare:

a) bunuri ale domeniului public nominalizate de Constituţie;

b) bunuri ale domeniului public nominalizate în legi;

c) bunuri ale domeniului public nominalizate de autorităţile administraţiei publice în baza criteriilor stabilite de Constituţie şi legi.

III. Din punct de vedere al naturii juridice a dreptului statului (autorităţii publice):

a) bunuri ale domeniului public ce aparţin statului sau unităţilor administrativ-teritoriale;

b) bunuri ale domeniului public ce aparţin proprietăţii private, dar afectat de dreptul de pază şi protecţie al statului (drept de poliţie).

IV. Din punct de vedere al modului de încorporare:

a) domeniul public natural;

b) domeniul public artificial.

V. Din punct de vedere al modului de utilizare de către public:

a) bunuri utilizate direct;

b) bunuri utilizate indirect, prin intermediul unui serviciu public.

VI. Din punct de vedere al serviciului public organizat:

a) bunuri care sunt puse în valoare prin serviciul public;

b) bunuri care mijlocesc realizarea unui serviciu public.

VII. Din punct de vedere al naturii bunurilor:

a) domeniul public terestru (bogăţiile subsolului, căile de comunicaţie şi instalaţiile aferente, terenurile afectate utilităţilor publice, rezervaţiile şi monumentele naturii etc);

b) domeniul public maritim (marea teritorială, apele maritime interioare, ţărmurile mării, faleza şi plaja mării, fundul apelor maritime interioare şi al mării teritoriale, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental etc.);

c) domeniul public fluvial (apele de suprafaţă, izvoarele de ape potabile, izvoarele de ape minerale, izvoarele de ape termale şi orice izvoare care pot fi folosite în interes public);

d) domeniul public aerian (spaţiul aerian cuprins în limitele şi deasupra României);

e) domeniul public cultural (obiectele de artă, lucrări arhitectonice, curţi, palate, cetăţi, biserici, vestigii arheologice, monumente, ansamblurile şi siturile istorice, cronice, manuscrise, obiecte de cult);

f) domeniul public militar (cazărmile, zidurile de apărare, amenajările genistice şi diferitele tipuri de adăposturi, căile de comunicaţie militară, căile de telecomunicaţii militare, armamentul şi muniţia, parcul de maşini etc.).

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, Bucureşti, 1996, p. 85 şi urm.

Autorul acestei opinii precizează la finalul clasificării că nu a reținut o categorie specială de bunuri imobile sau mobile, afectate unui serviciu public, pentru că acestea se integrează la oricare din categoriile evocate mai sus, fiind subînțelese.

În ceea ce ne privește susținem această tipologizare a domeniului public, evident adaptată la particularitățile prevederilor Legii privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, nr. 213 din 17 noiembrie 1998.

Secțiunea 3
Regimul juridic al domeniului public

Regimul juridic al domeniului public reprezintă acel ansamblu de reglementări ce se aplică bunurilor care fac parte din domeniul public al statului și al unităților administrativ - teritoriale și totodată ansamblul raporturilor juridice care se stabilesc între stat și unitățile administrativ - teritoriale ca titulari ai dreptului de proprietate publică și celelalte persoane cu privire la bunurile în cauză.

Regimul juridic al domeniului public, determinat prin lege, prin reglementări și jurisprudență, se caracterizează mai ales prin aspectul său exorbitant din dreptul comun: Codul civil, de fapt, nu se aplică practic în domeniul public.

Se precizează în literatura de specialitate occidentală[1], că acest caracter exorbitant se manifestă la două niveluri:

- primul este cel al prerogativelor pe care le deține administrația publică;
- al doilea este reprezentat de sarcinile care cad asupra administrației.

Ideea generală prin care se poate explica existența unui astfel de regim exorbitant este aceea a necesității protejării acelor bunuri, pe care administrația le folosește pentru realizarea obiectivelor sale de interes general.

Sfera acestui regim juridic a evoluat odată cu modificările survenite și în cadrul noțiunii de domenialitate publică, ceea ce a dus astăzi la evidențierea câtorva dintre cele mai importante reguli aplicabile în cadrul regimului juridic al domeniului public:

1) moduri speciale de delimitare în ceea ce privește determinarea limitelor;
2) regimul special al lucrărilor publice în privința amenajării;
3) modalități speciale de achiziție, expropriere și rechiziție în cazul dobândirii;
4) regimul special de folosință al bunurilor domeniale de către particulari.

Doctrina franceză[2] apreciază că domeniul public beneficiază de sarcinile de vecinătate ale dreptului comun, fără însă ca reciproca să existe. Mai mult, domeniul public beneficiază de servituțile administrative ce depind de proprietățile învecinate, servituți care sunt stabilite, nu prin Codul civil, ci prin numeroase texte particulare. Aceste servituți administrative sunt fie obligații de a nu face, fie de a face, fie obligații (dar foarte rar) de a face care se referă la persoanele determinate ce dețin sau utilizează bunuri ale domeniului public. Acest tip de servituți administrative nu trebuie confundat cu servituțile de utilitate publică, care sunt foarte numeroase (ca servituțile de trecere pentru liniile electrice, telefonice, servituți de urbanism).

---

[1] Philippe Georges, *Droit Publique,* 6e édition, Sirey, 1986, p. 406 și urm.
[2] Idem, p. 407.

Întrucât acest domeniu este supus dispoziţiilor dreptului public, este firesc ca şi sancţiunile aplicabile în cazul eventualelor încălcări ale dreptului de proprietate publică să fie şi cele ale dreptului penal.

Este vorba de puterea pe care o au autorităţile administraţiei publice de a conserva domeniul public apelând la instituţiile din dreptul penal. În acest context, doctrina franceză face o distincţie între contravenţiile săvârşite în dezvoltarea unui mic serviciu sau a unui mare serviciu.

Contravenţiile de mic serviciu sunt date în competenţa tribunalelor de drept comun, în timp ce contravenţiile de mare serviciu, constituind un tip special, sunt de competenţa tribunalelor administrative. Aceste din urmă contravenţii sunt considerate a fi atentatele la domeniul maritim sau fluvial.

Totodată, acest tip de contravenţii este supus unui regim original:

- sancţiunea nu este numai penală, pentru că prin aplicarea unei amenzi imediate se urmăreşte să ajute la obligaţia de a repara prejudiciul adus;
- sancţiunea e pronunţată de tribunalul administrativ, iar acţiunea penală se prescrie într-un an deşi acţiunea în reparaţie este imprescriptibilă.

Subsecţiunea 1
Constituirea domeniului public

1.1. Moduri generale de constituire a domeniului public

Statul, pentru a-şi realiza obiectivele trebuie să aibă un anumit patrimoniu, pe care să-l exploateze în beneficiul satisfacerii interesului general.

Atât statul, cât şi unităţile administrativ-teritoriale posedă calitatea de persoane juridice de drept public şi ca atare şi acel element prevăzut de Decretul nr. 31/1954, respectiv un patrimoniu.

În vederea procurării de bunuri şi servicii necesare pentru obiectivele lor, statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot încheia acte juridice de drept privat cu terţi, situându-se astfel cele două părţi contractante pe poziţii egale din punct de vedere juridic, sau pot încheia contracte administrative, în care voinţa statului sau a unităţilor administrativ - teritoriale primează în raport cu cea a terţilor.

De altfel, domeniul public se mai poate constitui şi prin trecerea unui bun din domeniul privat al administraţiei în domeniul public.

În literatura de specialitate[1] se apreciază că există două procedee prin care se constituie domeniul public, dar care se aseamănă foarte mult. Astfel se consideră că încorporarea este un prim procedeu, care reprezintă actul juridic sau fapta materială pe baza cărora un anumit bun, de regulă imobil intră în domeniul public.

Celălalt procedeu este considerat a fi achiziţia, care reprezintă actul juridic sau fapta materială pe baza cărora un bun intră în patrimoniul general al unei persoane juridice de drept public.

Se mai apreciază că uneori aceste operaţiuni se confundă, concurând deopotrivă la constituirea domeniului public, iar alteori, deşi se realizează separat, produc acelaşi efect juridic.

---

[1] Liviu Giurgiu, *Domeniul public, Repere juridice,* Editura Tehnică, Bucureşti, p. 103 şi urm.

Literatura de specialitate[1] în încercarea de a evidenția modul în care operează încorporarea face o delimitare a domeniului public natural de cel artificial. Primul își găsește originea în fenomene ale naturii și constituirea sa presupune atât achiziția, cât și încorporarea în mod simultan a bunurilor în domeniul persoanei juridice de drept public.

În schimb, în cazul domeniului public artificial, încorporarea nu se reduce la achiziționarea bunului, ci implică existența prealabilă a unui act juridic de afectare sau de clasare, ultima noțiune fiind folosită mai ales în cazul căilor de comunicație rutiere sau fluviale, a bunurilor aparținând patrimoniului cultural național. Se mai apreciază că afectarea constituie un act administrativ de autoritate prin care autoritatea publică emitentă își exercită o prerogativă decurgând, în principal, din dreptul său de proprietate asupra bunului, iar operațiunea în sine nu vizează practic, decât modul de utilizare a bunului fără a implica atribuirea a însăși dreptului de proprietate.

În ceea ce ne privește, considerăm că există o contradicție în argumentația opiniei mai sus-citate. Astfel, se consideră că afectarea sau clasarea este un act juridic prealabil, de natura unui act administrativ de autoritate care nu implică atribuirea a însăși dreptului de proprietate, ci doar reprezintă o prerogativă ce decurge, în principal, din dreptul de proprietate al autorității asupra bunului.

Ne întrebăm așadar, cum se mai justifică definițiile date de autor noțiunilor de „încorporare" și „achiziție", care au ca finalitate trecerea bunului în patrimoniul domeniului public când încă de la folosirea acelui act juridic prealabil se statuează că autoritatea are un drept de proprietate asupra bunului.

În opinia noastră considerăm că unul din mijloacele cele mai eficiente pe care statul și unitățile administrativ-teritoriale îl pot folosi în constituirea domeniului public îl reprezintă contractul administrativ, instituție situată la interferența dreptului public cu dreptul privat, care, fără a anticipa mai mult, este instituția juridică ce apropie statul de persoanele fizice și juridice particulare într-un mod deosebit.

Legea nr. 213/1998 - privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia reglementează (art. 7, 8, 9, 10) modul de constituire a domeniului public și a domeniului privat al statului. Astfel, textul legal precizează (art. 7) că dreptul de proprietate publică se dobândește:

a) pe cale naturală;

b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;

c) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;

d) prin acte de donație sau legate acceptate de Guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public[2];

e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ - teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică;

f) prin alte moduri prevăzute de lege.

---

[1] Idem.

[2] Iulian Nedelcu, *Elemente de drept administrativ și știința administrației*, Editura Oltenia, Craiova, 1994. În lucrare s-a apreciat, plecându-se de la importanța practică a administrării domeniului public de către consiliile locale, că se impune acceptarea donațiilor oferite unităților administrativ-teritoriale cu un cvorum de 2/3 din numărul consilierilor.

1.2. Moduri speciale de constituire a domeniului public

Dincolo de posibilitatea de a-şi achiziţiona bunuri în condiţiile legii, statului şi unităţilor administrativ - teritoriale le mai sunt recunoscute alte câteva modalităţi expres reglementate în Constituţie şi în legi, prin intermediul cărora se exercită asupra particularilor o constrângere în temeiul puterii de stat şi a realizării interesului general. Aceste modalităţi speciale de constituire a domeniului public sunt:

- exproprierea pentru cauză de utilitate publică;
- rechiziţiile;
- acte de donaţie sau legate acceptate de Guvern, de consiliul judeţean sau de consiliul local, după caz.

A. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

Deşi dreptul român nu a cunoscut nici o reglementare specială a exproprierii pentru cauză de utilitate publică, se apreciază că există numeroase texte în Digeste care, pe cale secundară, tratează această materie[1]. Astfel, în lumea romană se puteau întâlni două forme ale exproprierii imobilelor: cu sau fără despăgubire. Exproprierea avea loc fără despăgubire când imobilul expropriat se afla în vecinătatea unui drum public care urma să fie refăcut datorită distrugerii sale de către ape. Un caz de expropiere cu despăgubire prealabilă a proprietarului a fost prevăzut printr-un senatuconsult din vremea lui Augustus, prin care se autoriza scoaterea materialelor necesare din fondurile învecinate unui apeduct în vederea efectuării reparaţiilor[2].

O considerare oficială a exproprierii pentru cauză de utilitate publică a fost realizată în Declaraţia drepturilor omului din 26 august 1789, care la art. 17 reglementa următoarele: „proprietatea fiind inviolabilă şi sacră, nimeni nu poate fi obligat să o cedeze decât în cazul când necesitatea publică legal constatată o va cere în mod evident şi cu condiţia unei drepte despăgubiri".

De asemenea, prin Declaraţia franceză a drepturilor omului din 3 septembrie 1791 s-a statuat dreptul de proprietate ca un drept natural şi intangibil, opus suveranităţii statului, a mai statuat că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică şi numai după o justă şi prealabilă despăgubire[3].

Legiuitorul român din 1866 a reglementat prin art. 19 din legea fundamentală exproprierea pentru cauză de utilitate publică, după ce exista deja o reglementare normativă reprezentată prin Legea de expropriere pentru cauză de utilitate publică publicată la 20 octombrie 1864.

Acest din urmă act normativ preciza următoarele operaţiuni:

- declaraţia de utilitate publică;
- determinarea bunurilor care urmau a fi expropriate;
- pronunţarea de către instanţa de judecată a hotărârii de expropriere;
- fixarea despăgubirilor.

---

[1] Ion Dogaru, Teodor Sâmbrian, *Drept civil român, Tratat,* vol. II, *Teoria generală a drepturilor reale,* Editura Europa, Craiova, 1996, p. 327 şi urm.

[2] Idem.

[3] Léon Duguit, H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789,* Paris, 1913, p. 3.

Legea la care s-a făcut referire a fost abrogată în mod expres prin Decretul nr. 417/1979. A urmat mai apoi doar o reglementare normativă, cea prevăzută în art. 5 din Decretul nr. 545/1958, în care se statua că, pentru asigurarea terenurilor necesare construcțiilor sau pentru efectuarea altor lucrări sau acțiuni de interes de stat, pot fi expropriate, contra plată, terenuri cu sau fără construcții, ce trec în proprietatea statului libere de orice sarcini.

Sediul materiei îl constituie prevederile art. 44, alin. 3 din Constituția României, ale art. 481 Cod civil, ale Legii nr. 33 din 2 iunie 1994 privind expropierea pentru cauză de utilitate publică și ale Legii privind rechizițiile.

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică este un mod originar de dobândire a proprietății constând în trecerea forțată a unor bunuri determinate din proprietatea privată în proprietatea publică în vederea satisfacerii unor necesități de interes național sau local, după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită prin învoială sau pe baza unei hotărâri judecătorești[1].

Achiesăm și noi la această definiție, menționând că prin sintagma „mod originar" autorii înțeleg acel mod de dobândire care presupune constituirea dreptului de proprietate direct în patrimoniul dobânditorului, fără ca dobândirea să provină dintr-o transmitere a dreptului de proprietate, mai mult chiar, se consideră că deși în Legea privind expropierea pentru cauză de utilitate publică se vorbește despre transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse exproprierii în patrimoniul expropriatorului, termenul „transfer" nu este sinonim cu cel de „transmitere", întrucât statul dobândește dreptul de proprietate asupra bunului expropriat contrar voinței fostului proprietar. Astfel, dacă ar exista un acord de voință între proprietar și stat, dobândirea proprietății nu ar mai avea loc pe calea exproprierii, ci printr-un mod derivat - prin convenție.

Respectând opinia mai sus prezentată, dorim să relevăm că exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în raport cu celelalte modalități de constituire a domeniului public, are un caracter special, incluzând-o alături de rechiziții în categoria modurilor speciale de constituire a domeniului public.

Pornind de la reglementările constituționale și de la cele legale, considerăm că se desprind următoarele caractere al exproprierii pentru cauză de utilitate publică:

1) se poate solicita numai pentru utilitate publică, care la rândul ei poate privi fie interesul național, fie interesul local;

2) se realizează respectând o reglementare procedurală strictă și numai după o dreaptă și prealabilă despăgubire;

3) despăgubirea poate să fie sau stabilită prin învoială sau stabilită pe baza unei hotărâri judecătorești;

4) bunul care face obiectul exproprierii pentru cauză de utilitate publică părăsește circuitul civil și intră în sfera domeniului public al statului sau domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, dobândind caracterele: inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate;

5) pot fi expropriate numai bunurile imobile proprietate privată a persoanelor fizice sau a persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum și cele aflate în proprietatea privată a comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor.

---

[1] Ion Dogaru, Teodor Sâmbrian, Drept civil român, Tratat, vol. II, *Teoria generală a drepturilor reale*, Editura Europa, Craiova, 1996, p. 334.

Nu considerăm că bunurile prevăzute la art. 7 alin. ultim din Legea nr. 33/1994 pot face obiectul exproprierii pentru cauză de utilitate publică. Aceasta pentru că este vorba de lăcaşuri de cult, monumente, ansambluri şi situri istorice, cimitire şi există alte prevederi legale care le au sub incidenţa lor, întrucât sunt bunuri ce aparţin domeniului public, astfel încât nu pot face obiectul exproprierii.

Finalitatea exproprierii nu se poate realiza fără îndeplinirea câtorva condiţii în mod cumulativ. Astfel sunt necesare:

♦ existenţa unei declaraţii de utilitate publică;

Justificarea acestui mod de dobândire a proprietăţii în cadrul domeniului public se face prin existenţa unui interes naţional sau local, care trebuie satisfăcut.

Aceasta face ca mai întâi să existe o declaraţie de utilitate publică, care constituie obiectul de activitate pentru mai multe instituţii publice[1], în mod distinct, după cum urmează:

- de Parlament, atunci când sunt suspuse exproprierii lăcaşuri de cult, monumente, ansambluri şi situri istorice, cimitire, alte aşezăminte de valoare naţională deosebită ori localităţi urbane sau rurale în întregime;
- de Guvern, în cazul lucrărilor de interes naţional sau de interes local, iar în acest ultim caz numai dacă lucrările se realizează pe teritoriul mai multor judeţe şi există dezacord între preşedinţii consiliilor judeţene respective;
- de consiliile judeţene şi Consiliul local al Municipiului Bucureşti în situaţia unor lucrări de interes local;
- de către o comisie formată din preşedinţii consiliilor judeţene, în situaţia în care lucrările se execută pe teritoriul respectivelor judeţe.

În privinţa declaraţiei de utilitate publică, în doctrină se apreciază că, aceasta fiind un act prin care se exercită puterea de stat, în temeiul principiului separaţiei puterilor în stat, tribunalul chemat să pronunţe exproprierea nu va avea dreptul să se pronunţe şi asupra lucrărilor care fac obiectul exproprierii - dacă sunt sau nu de utilitate publică - ci doar va constata dacă există declaraţia de utilitate publică sau dacă aceasta a fost emisă de autoritatea competentă, în concordanţă cu art. 23 alin. 2 din Legea nr. 33/1994.

Enumerarea lucrărilor de utilitate publică este făcută prin art. 6 din Legea nr. 33 din 2 iunie 1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, dar această enumerare este exhaustivă, urmând ca pentru orice alte lucrări, utilitatea publică să fie declarată prin lege, pentru fiecare caz în parte (art. 7 alin. 3).

De asemenea, în conformitate cu art. 8 - 10 din acelaşi act normativ mai înainte de a realiza declaraţia de utilitate publică este obligatorie efectuarea unei cercetări prealabile, al cărei obiect este stabilirea eventualelor elemente care ar justifica interesul naţional sau local al lucrării, iar rezultatul acestei cercetări urmează să fie consemnat într-un proces-verbal înaintat Guvernului sau, după caz, consiliului judeţean, respectiv Consiliului Local al Municipiului Bucureşti.

♦ existenţa unei publicităţi speciale;

Această condiţie presupune ca actul prin care se declară utilitatea publică să fie afişat la sediul consiliului local în raza căruia este situat imobilul propus pentru expropriere şi totodată să fie publicat în Monitorul Oficial, în cazul declarării utilităţii

[1] Art. 7 din Legea nr. 33 din 2 iunie 1994, privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

publice de interes național, respectiv în presa locală, în cazul utilității publice de interes local. De la această condiție există o excepție[1], actele prin care se declară utilitatea publică în vederea executării unor lucrări care privesc apărarea țării și siguranța națională.

De asemenea, tot la Consiliul local în a cărui rază se află imobilul supus exproprierii se depun propunerile de expropriere ce cuprind planurile terenurilor și construcțiilor ce urmează a fi expropriate, numele proprietarilor, ofertele de despăgubire și procesul-verbal în care s-a consemnat rezultatul cercetării prealabile declarației de utilitate publică; totodată ele se notifică în termen de 15 zile de la publicare, proprietarilor și titularilor altor drepturi reale pentru ca aceștia să le poată consulta și chiar să poată depune întâmpinare.

- existența unei juste și prealabile despăgubiri.

Prin justa despăgubire se înțelege o despăgubire integrală care presupune atât valoarea reală a bunului expropriat, cât și daunele provocate proprietarilor sau altor persoane îndreptățite, încât să nu existe un prejudiciu patrimonial.

Întrucât se poate întâmpla ca expropriatul și expropriatorul să nu cadă la un acord în privința despăgubirii, legea a reglementat ca în această situație rolul de a stabili despăgubirea să-i revină instanței judecătorești - tribunalul județean. Pentru această ultimă situație se formează de către instanță o comisie de experți din care fac parte trei experți: unul numit de instanță, altul de expropriator, iar un altul de cel expropriat.

De asemenea, tot conform legii[2], trebuie să se țină seama la calculul despăgubirilor de prețul cu care se vând în mod obișnuit imobilele de același fel în unitatea administrativ - teritorială la data întocmirii raportului de expertiză și totodată de daunele aduse proprietarilor sau altor persoane îndreptățite.

În conformitate cu prevederile legale[3], valoarea daunelor va putea fi redusă dacă în cazul unei exproprieri parțiale, partea de imobil rămasă neexpropriată va dobândi un spor de valoare, ca urmare a lucrărilor ce se vor realiza.

Legea[4] mai reglementează totodată și situația în care expropriatorul cere o expropriere parțială, dându-i proprietarului dreptul de a putea cere exproprierea totală, revenindu-i instanței rolul de a se pronunța în această cerere în raport de situația reală.

Una din obligațiile[5] experților în această etapă este să defalce despăgubirile cuvenite proprietarilor de cele cuvenite titularilor de alte drepturi reale, și, în orice caz, despăgubirea dată de instanță nu va putea coborî sub cea oferită de expropriator, dar nici nu va putea crește peste cea cerută de proprietar sau de altă persoană interesată.

Legea[6] mai reglementează justa despăgubire ținând cont și de respectul cuvenit fiecăruia astfel încât în situația în care obiectul ce presupune exproprierea este constituit din clădiri cu destinație de locuință, expropriatorul va fi obligat și la a asigura un spațiu de locuit corespunzător persoanelor care ocupau locuințele în mod legal, ca proprietari sau chiriași.

---

[1] Art. 11, Legea nr. 33/1994.
[2] Art. 26, alin. 2, Legea nr. 33/1994.
[3] Art. 26, alin. 4, Legea nr. 33/1994.
[4] Art. 24, alin. 4, Legea nr. 33/1994.
[5] Art. 26, alin. 3, Legea nr. 33/1994.
[6] Art. 29, alin. 2, Legea nr. 33/1994.

Noţiunea de prealabilă despăgubire semnifică în concepţia legii[1] că încetarea dreptului de proprietate al fostului proprietar şi constituirea dreptului de proprietate al statului asupra bunurilor expropriate are loc numai în momentul în care autorul exproprierii a îndeplinit toate obligaţiile ce i-au fost impuse prin hotărârea judecătorească, iar eliberarea titlului executoriu şi punerea în posesie a expropriatorului se vor face în termen de 30 de zile de la data îndeplinirii obligaţiilor de despăgubire[2].

Legea[3] reglementează şi o excepţie de la caracterul prealabil al despăgubirii. Este vorba de cazurile de extremă urgenţă impuse de executarea imediată a unor lucrări ce interesează apărarea ţării, ordinea publică şi siguranţa naţională, precum şi în caz de calamităţi naturale, când stabilindu-se că utilitatea publică a fost declarată, instanţa poate să dispună punerea de îndată în posesie a expropriatorului, cu obligaţia de a consemna în termen de 30 de zile, pe numele expropriaţilor, sumele stabilite drept despăgubire.

În doctrină[4] s-a analizat această excepţie în privinţa abaterii de la principiul constituţional instituit de art. 44, alin. 3, însă s-a ajuns la concluzia că nu se încalcă norma constituţională întrucât chiar art. 53 din Constituţie reglementează posibilitatea restrângerii exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi, fără ca prin aceasta să se aducă atingere existenţei dreptului sau libertăţilor, în cazuri care privesc, printre altele, apărarea siguranţei naţionale, a ordinii publice, pentru prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, adică exact cazurile la care se referă şi textul de lege care permite deposedarea persoanelor expropriate înainte de a fi fost despăgubite.

Precizăm că în literatura de specialitate recentă au fost făcute şi alte prezentări ale condiţiilor exproprierii. Ne oprim doar la una[5] dintre ele, cea în care sunt evidenţiate următoarele condiţii:

a) cauza de utilitate publică;
b) dreapta şi prealabila despăgubire;
c) hotărârea judecătorească de expropriere;
d) expropierea priveşte imobilele;
e) titularul proprietăţii imobilului supus exproprierii.

În ceea ce ne priveşte, susţinem prima modalitate de prezentare a condiţiilor ce stau ca bază a exproprierii pentru cauză de utilitate publică şi care aparţine Şcolii de la Craiova.

De asemenea, în opinia noastră considerăm că exerciţiul dreptului de proprietate nu este discreţionar nu numai datorită limitelor stabilite de lege, ci în primul rând datorită limitelor constituţionale în cadrul cărora se înscrie şi acest mod special de constituire a domeniului public, după cum s-a prezentat anterior.

---

[1] Art. 28, alin. 1, Legea nr. 33/1994.
[2] Art. 31, Legea nr. 33/1994.
[3] Art. 32, Legea nr. 33/1994.
[4] Ion Dogaru, Teodor Sâmbrian, *op. cit.*, p. 343.
[5] Ion Filipescu, *Dreptul civil, Dreptul de proprietate şi alte drepturi reale*, Editura Actami, Bucureşti, 1996, p. 185 şi urm.

B. Rechizițiile[1]

Rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsura cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite prin lege obligă agenții economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară a unor bunuri mobile sau imobile.[2] Bunurile rechiziționate sunt puse la dispoziție forțelor destinate apărării naționale sau autorităților publice, la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgență, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât și pe timpul acestor situații. Bunurile consumptibile și cele perisabile pot fi rechiziționate definitiv, cu plata despăgubirilor prevăzute de lege.

Cetățenii apți de muncă pot fi chemați pentru prestări de servicii în interes public, constând în efectuarea unor lucrări sau desfășurarea unor activități la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgență, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât și pe timpul acestor situații. Rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public se fac în scopul:

a) rezolvării problemelor materiale de orice natură, asigurării de mână de lucru și de cartiruire sau cazare necesare forțelor destinate apărării, autorităților publice, sinistraților, refugiaților, populației afectate de consecințele războiului și prizonierilor de război;

b) funcționării agenților economici și instituțiilor publice;

c) funcționării și exploatării sistemelor de telecomunicații și căilor de comunicații.

Măsura rechiziționării de bunuri și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispun astfel:

a) la declararea mobilizării parțiale sau totale, precum și a stării de război, prin decretul de declarare emis de Președintele României;

b) la instituirea stării de asediu sau de urgență, prin decretul de instituire emis de Președintele României;

c) în cazul prevenirii, localizării și înlăturării urmărilor unor dezastre, prin hotărâre a Guvernului sau prin ordine ale prefecților.

Bunurile care se pot rechiziționa sunt: a) mijloace de transport cu tracțiune animală, auto, feroviare, aeriene și navale; b) instalații portuare și dane; c) sisteme, instalații și tehnică de aerodrom, de comunicații și de telecomunicații; d) surse de alimentare energetice; e) tehnică de calcul; f) tehnică și materiale topografice, tipografice, audiovizuale, de construcții și de căi ferate; g) carburanți-lubrifianți, utilaje și materiale pentru transportul și depozitarea acestora; h) clădiri; i) terenuri; j) piese de schimb și materiale pentru întreținere și reparații; k) utilaje și materiale pentru dotarea atelierelor de reparații; l) articole de echipament, de protecție, de regie, de gospodărie și de igienă personală; m) alimente și materiale pentru preparat, servit, distribuit și transportat hrană; n) animale; o) furaje; p) tehnică, aparatură și materiale sanitar-veterinare. Pentru bunurile prevăzute la lit. a) - f), h), i) și n) planificarea rechiziției se realizează din timp de pace prin planul de rechiziții județean, respectiv al municipiului București.

---

[1] Legea nr. 132 din 15 iulie 1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public cu modificările la zi, inclusiv prin Legea nr. 410/2004

[2] Art. 1, Legea nr. 132/1997.

Bunurile sunt rechiziționate de la proprietarii sau deținătorii lor legali și trebuie să aibă starea tehnică și de calitate necesară folosirii lor în scopul pentru care se rechiziționează. O dată cu bunurile rechiziționate se predau și echipamentele aferente, fără de care nu pot fi utilizate. Nimeni nu poate fi obligat a da un bun, dacă în momentul cererii nu îl are în posesie sau în folosință legală.

Rechiziționarea bunurilor și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se fac de către centrele militare, în caz de mobilizare sau de război, precum și de către prefect, pentru prevenirea, localizarea și înlăturarea urmărilor unor dezastre. Rechiziționarea navelor, a mijloacelor plutitoare și portuare se face de către Statul Major al Forțelor Navale, iar cea a aeronavelor, instalațiilor și tehnicii de aerodrom se face de către Statul Major al Forțelor Aeriene. În mod excepțional, în timp de război, orice comandant de subunitate sau unitate militară similară sau superioară batalionului, care, în luptă, acționează independent, este autorizat să hotărască rechiziționarea de bunuri ori chemarea persoanelor fizice la prestări de servicii în interes public, numai prin autoritățile administrației publice locale și cu asumarea răspunderii proprii.

Stabilirea imobilelor necesare pentru cartiruire sau cazare se face, în comun, de către autoritățile administrației publice locale și de către reprezentanții beneficiarilor. Proprietarii sau deținătorii cu orice titlu ai imobilelor sunt obligați să le pună la dispoziția beneficiarilor cu utilitățile existente la data rechiziționării.

Pot fi chemate pentru prestări de servicii în interes public persoanele apte de muncă, în vârstă de 16-60 de ani bărbații și de 16-55 de ani femeile. Unii specialiști, ca: medici, ingineri, subingineri, tehnicieni, economiști, farmaciști, asistenți medicali etc., pot fi chemați să presteze servicii în specialitățile lor și peste limita maximă de vârstă amintită, dar nu mai mult de 65 de ani bărbații și de 60 de ani femeile. Peste aceste limite, persoanele pot fi chemate numai la cererea lor.

Autoritățile administrației publice sunt obligate să asigure, în raza lor de activitate, efectuarea rechizițiilor de bunuri și chemarea persoanelor pentru prestări de servicii în interes public. Pentru realizarea acestui obiectiv autoritățile publice împreună cu celelalte autorități împuternicite iau măsuri pentru: a) verificarea ținerii evidenței de către agenții economici, instituțiile publice și alte persoane juridice deținătoare ale bunurilor rechiziționabile; b) verificarea stării tehnice a mijloacelor de transport auto, navale, aeriene, a tehnicii de construcții, portuare și de aerodrom, rechiziționabile; c) verificarea existenței materialelor, alimentelor, carburanților, lubrifianților, precum și a altor bunuri rechiziționabile, stabilite prin planul de mobilizare; d) analizarea forței de muncă ce poate fi chemată pentru prestări de servicii în interes public, de la agenții economici, instituțiile publice, precum și din fiecare localitate, pentru persoanele neîncadrate în muncă.

Agenții economici, instituțiile publice și celelalte persoane juridice țin evidența bunurilor rechiziționabile pe care le au în proprietate sau în folosință legală, conform normelor prevăzute de lege privind evidența bunurilor din patrimoniul lor. Evidența bunurilor supuse rechiziției, aflate în proprietatea persoanelor fizice, se ține de către autoritățile administrației publice locale. Autoritățile administrației publice locale, persoanele juridice și fizice, proprietare sau deținătoare legale de bunuri repartizate prin planul de rechiziții, sunt obligate să comunice date privind existentul, starea și caracteristicile acestora, la cererea beneficiarilor, respectiv a prefectului, centrului militar, Statului Major al Forțelor Aeriene și a Statului Major al Forțelor Navale, după caz.

Schimbările survenite în evidența și în starea bunurilor cuprinse în planul de rechiziții aprobat se comunică de către proprietarii sau deținătorii legali, semestrial, autorităților.

Guvernul poate dispune să se facă periodic recensământul anumitor categorii de bunuri supuse rechiziției, stabilind totodată perioada, informațiile și autoritățile publice cărora li se comunică rezultatul. Proprietarii și deținătorii legali ai bunurilor supuse rechiziției sunt obligați să le declare și, la cerere, să le prezinte comisiilor de recensământ, iar autoritățile administrației publice sunt obligate să participe la operațiunile de recensământ. Beneficiarii rechizițiilor sunt obligați să țină evidența acestor bunuri în unități fizice și valorice.

Bunurile se rechiziționează numai în baza ordinului de predare emis de autoritățile militare. Ordinul de predare a bunurilor care se rechiziționează trebuie să cuprindă denumirea autorității militare emitente și a unității beneficiare, temeiul legal al rechiziției, datele de identificare a bunurilor, a proprietarului sau a deținătorului acestora, precum și mențiunile despre locul și termenul predării bunurilor. Ordinul de predare se înmânează proprietarului sau deținătorului legal de către delegatul centrului militar, al autorităților administrației publice locale, al poliției sau al unității beneficiare, după caz. La predarea bunurilor rechiziționate se încheie un proces-verbal în care sunt înscrise, pe lângă datele de identificare, menționate în ordinul de predare, starea și valoarea bunurilor la data rechiziției.

Aeronavele, navele și instalațiile de aeroport și portuare vor fi preluate, împreună cu echipajele și personalul care le deservesc, iar mijloacele de transport auto și tehnică de construcții, cu șoferii și, respectiv, cu mecanicii conductori și alte bunuri care nu pot fi folosite decât numai cu personal calificat, vor fi preluate, de asemenea, împreună cu personalul care le deservește. Aeronavele și navele rechiziționate, aflate în afara teritoriului național, sunt obligate să revină din cursă în cel mai scurt timp posibil. Persoanele aflate pe aeronavele și navele rechiziționate sunt considerate mobilizate sau chemate pentru prestări de servicii în interes public.

Înștiințarea persoanelor fizice despre prestările de servicii în interes public la care sunt chemate se face prin ordin de chemare individual sau colectiv, care trebuie să cuprindă: denumirea autorității militare emitente și a unității beneficiare, temeiul legal al chemării, numele, prenumele și domiciliul persoanei chemate, termenul și locul unde trebuie să se prezinte. Ordinul de chemare a salariaților va fi expediat la locul de muncă al acestora și se va preda celui în cauză prin grija conducătorului său nemijlocit, iar pentru celelalte persoane fizice, ordinul de chemare va fi transmis de către autoritățile administrației publice locale, prin unitatea de poliție pe raza căreia persoana în cauză domiciliază sau își are reședința.

De regulă, persoanele chemate pentru prestări de servicii în interes public vor lucra, pe cât posibil, în localitățile în care își au domiciliul sau reședința și în domeniul pentru care sunt pregătite profesional ori au aptitudini deosebite. În timpul mobilizării sau pe timp de război, persoanele chemate pentru prestări de servicii în interes public sunt rezerviști aflați în disponibilul centrului militar, necuprinși în lucrările de mobilizare la locul de muncă, precum și persoane fără obligații militare, dar sunt supuse regulamentelor, disciplinei și jurisdicției militare.

Proprietarii bunurilor rechiziționate au dreptul la despăgubiri, stabilite în conformitate cu prevederile prezentei legi. Pe perioada rechiziției, proprietarii sau

deținătorii sunt scutiți de impozite și de plata taxelor pentru bunurile rechiziționate, iar obligațiile ce decurg din contractele legal încheiate se suspendă.

Pentru stabilirea cantităților de bunuri rechiziționabile, a despăgubirilor, precum și pentru soluționarea litigiilor care derivă din executarea rechizițiilor se înființează și funcționează: a) comisii mixte de rechiziții; b) Comisia Centrală de Rechiziții.

Comisia mixtă de rechiziții de la nivelul județului sau al municipiului București, după caz, este compusă din:

a) prefectul județului ori al municipiului București - președinte;

b) comandantul centrului militar județean, respectiv comandanții centrelor militare ale sectoarelor municipiului București, după caz;

c) reprezentantul Statului Major al Forțelor Aeriene sau, după caz, al Statului Major al Forțelor Navale;

d) reprezentantul comandamentului de jandarmi județean sau al municipiului București;

e) reprezentantul inspectoratului județean de poliție ori al Direcției generale de poliție a municipiului București;

f) șeful compartimentului juridic al prefecturii;

g) reprezentantul direcției generale a finanțelor publice județene sau a municipiului București - specialist în prețuri și evaluări de bunuri;

h) șeful oficiului de mobilizare a economiei naționale și pregătirii teritoriului pentru apărare;

i) directorul oficiului registrului comerțului județean, respectiv al municipiului București;

j) reprezentantul consiliului județean;

k) președintele camerei de comerț și industrie a județului sau a municipiului București;

l) reprezentantul structurii teritoriale pentru situații de urgență.

Comisiile mixte de rechiziții se convoacă de președintele acestora semestrial sau ori de câte ori este necesar și stabilesc cantitățile de bunuri care pot fi rechiziționate pe localități, agenți economici, instituții publice și alte persoane juridice, în vederea realizării integrale a scopurilor care au determinat măsura rechiziției. Anual, comisiile mixte de rechiziții propun limitele prețurilor pentru principalele bunuri consumptibile rechiziționabile, pe care le înaintează Comisiei Centrale de Rechiziții. Hotărârile comisiilor sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice și juridice prevăzute în prezenta lege și sunt aduse la îndeplinire de către autoritățile administrației publice locale, agenții economici, instituțiile publice și alte persoane juridice, la înștiințarea autorităților împuternicite să efectueze rechiziții.

Comisia Centrală de Rechiziții, organ de pregătire și executare a rechizițiilor, din subordinea Guvernului, este compusă din: șeful Oficiului Central de Stat pentru Probleme Speciale - președinte; 4 reprezentanți ai Ministerului Apărării Naționale; 2 reprezentanți ai Ministerului Internelor și Reformei Administrative; un reprezentant al Ministerului Justiției; 2 reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice; un reprezentant al Institutului Național de Statistică; directorul general al Oficiului Național al Registrului Comerțului; un reprezentant al Băncii Naționale a României; câte un reprezentant din partea ministerelor stabilite prin hotărâre a Guvernului. Comisia Centrală de Rechiziții se

convoacă anual sau ori de câte ori este nevoie, de către președintele acesteia. Ea, pe baza propunerilor limitelor de prețuri ale comisiilor mixte de rechiziții, stabilește prețurile principalelor bunuri consumptibile necesare estimării fondurilor folosite la plata despăgubirilor acestora, analizează și rezolvă contestațiile la hotărârile comisiilor mixte de rechiziții. Prețurile stabilite de Comisia Centrală de Rechiziții se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Hotărârile Comisiei Centrale de Rechiziții se pun în executare de către Oficiul Central de Stat pentru Probleme Speciale, prin comisiile mixte de rechiziții.

Despăgubirile pentru bunurile neconsumptibile rechiziționate se acordă astfel:

a) prin chirie, a cărei modalitate de calcul se stabilește prin hotărâre a Guvernului;

b) prin acordarea diferenței de valoare corespunzătoare, pentru bunurile care se restituie cu degradări majore;

c) prin acordarea unui bun similar sau prin plata contravalorii bunului, stabilită în funcție de starea tehnică și de gradul de uzură la momentul rechiziționării, în cazul în care, din motive obiective, acesta nu mai poate fi restituit.

Despăgubirile pentru bunurile consumptibile se acordă prin achitarea la prețul pieței în momentul preluării, conform măsurilor dispuse în împrejurări excepționale de către Guvern, potrivit legii. Evaluarea prejudiciilor bunurilor prevăzute la lit. b) și c) se face de către o comisie de experți din care fac parte în mod obligatoriu reprezentanți ai beneficiarului, ai prefectului și proprietarul sau deținătorul legal, după caz, al bunului rechiziționat. Cuantumul despăgubirilor la nivelul unităților administrativ-teritoriale se avizează în mod obligatoriu de comisia mixtă de rechiziții. Metodologia, cadrul de organizare și criteriile de evaluare a despăgubirilor, pe categorii de bunuri, se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Plata pentru prestările de servicii în interes public se face în numerar, pe baza statelor de plată întocmite de unitatea beneficiară, la fiecare sfârșit de lună sau după efectuarea serviciului, dacă acestea au durat mai puțin de o lună. În caz de îmbolnăvire sau accident de muncă, survenit pe timpul prestării de servicii în interes public, persoanele chemate beneficiază de asistență medicală și medicamente sau de pensii de invaliditate, precum și de ajutoare în cadrul asigurărilor sociale de stat, în condițiile prevăzute pentru salariații din aceeași specialitate. În caz de mobilizare sau de război, persoanele respective beneficiază de aceste drepturi în condițiile prevăzute pentru militari. În cazul prestării de servicii în interes public, în alte localități decât cele în care domiciliază sau își au reședința persoanele chemate, cheltuielile de transport, cazare și hrană se suportă de unitățile beneficiare.

Plata prestărilor de servicii în interes public în timpul mobilizării sau pe timp de război se efectuează la nivelul stabilit prin sistemul de salarizare pentru salariații civili din instituțiile publice cu atribuții în domeniul apărării, siguranței naționale și ordinii publice, în condițiile legii. Plata prestărilor de servicii în interes public, efectuate în scopul prevenirii, localizării și înlăturării unor dezastre, se efectuează la nivelul stabilit prin sistemul de salarizare a personalului contractual din sectorul bugetar, în condițiile legii.

Plata despăgubirilor pentru bunurile rechiziționate și pentru prestările de servicii în interes public se face de beneficiari, astfel:

a) de către ministere și celelalte autorități publice în folosul cărora s-au efectuat rechizițiile sau prestările de servicii în interes public, din fondurile cu această destinație

puse la dispoziţie de la bugetul de stat ori din alte fonduri constituite potrivit legii, în cazul stării de război, de mobilizare, de asediu sau de urgenţă;

b) de către autorităţile administraţiei publice, din bugetele locale sau de la bugetul de stat, pentru prevenirea, localizarea şi înlăturarea urmărilor unor dezastre.

Lichidarea proceselor-verbale de rechiziţie se face în timpul şi prin modalităţile de plată stabilite prin hotărâre a Guvernului. Neprezentarea procesului-verbal de rechiziţie la lichidare, în termen de 3 ani de la publicarea în Monitorul Oficial al României a datei începerii plăţii, are ca urmare pierderea dreptului la despăgubiri, pentru bunurile rechiziţionate. Contestaţiile sau reclamaţiile făcute după acest termen se consideră prescrise. În cazul pierderii proceselor-verbale de rechiziţie, Comisia Centrală de Rechiziţii poate hotărî eliberarea unui duplicat numai după declararea anulării acestora în Monitorul Oficial al României.

La împlinirea termenelor sau la încetarea cauzelor care au determinat rechiziţia, bunurile se restituie celor de la care au fost rechiziţionate, cu proces-verbal de restituire.

Nu sunt supuse rechiziţionării următoarele categorii de bunuri:

a) obiectele de uz personal şi de gospodărie casnică;

b) bunurile personale strict necesare exercitării profesiei sau ocupaţiei, prin care persoana respectivă îşi asigură existenţa;

c) vehiculele cu tracţiune animală sau mecanică aparţinând invalizilor, văduvelor de război şi orfanilor minori;

d) părţile din imobilele strict necesare ocupanţilor;

e) clădirile penitenciarelor şi ale şcolilor speciale de muncă şi reeducare;

f) bunurile caselor şi căminelor de copii, de handicapaţi şi de bătrâni;

g) bunurile din patrimoniul cultural - naţional sau internaţional;

h) bunurile care aparţin bisericilor, mânăstirilor sau caselor de rugăciuni ale cultelor sau ale asociaţiilor religioase, recunoscute de stat, necesare pentru exercitarea cultului, precum şi locuinţele monahilor;

i) cantităţile de cereale, alimente, legume şi fructe necesare consumului proprietarului şi al familiei sale, seminţele necesare însămânţărilor, precum şi animalele de reproducţie şi animalele matcă;

j) bunurile aflate în rezervele materiale naţionale şi în rezerva de mobilizare, constituite potrivit dispoziţiilor legale;

k) bunurile misiunilor diplomatice şi ale oficiilor consulare străine;

l) bunurile aparţinând persoanelor juridice şi fizice străine, domiciliate sau cu reşedinţa ori cu sediul pe teritoriul României, care, prin acorduri internaţionale, sunt exceptate de la rechiziţii;

m) materialele sanitar-farmaceutice necesare tratamentului bolnavilor cronici, care fac dovada acestei situaţii.

Sunt scutite de prestări de servicii în interes public:

a) persoanele lipsite total de capacitate de muncă;

b) persoanele lipsite parţial de capacitate de muncă, dacă aceasta le face inapte desfăşurării activităţii pentru care au fost chemate;

c) femeile gravide, începând din luna a 5-a de sarcină;

d) persoanele care au în îngrijire copii, părinţi, fraţi sau surori, lipsiţi total sau parţial de capacitate de muncă, când prezenţa lor este absolut necesară;

e) persoanele care au în îngrijire copii sub vârsta de 8 ani;

f) persoanele mobilizate la locul de muncă;

g) persoanele care fac parte din misiunile diplomatice sau din oficiile consulare, acreditate în România, precum și alte persoane străine scutite în virtutea unor acorduri internaționale la care România este parte.

Subsecțiunea 2
Administrarea domeniului public[1]

Reglementarea generală privind administrarea bunurilor este stabilită prin Legea nr. 215/2001[2] republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123/20.02.2007 privind administrarea publică locală.

Consiliile locale[3] (art. 36 alin. (2) lit. c, alin. (5) lit. a, b și art. 91 alin. (1) lit. c și alin. (4) lit. a, b, Legea nr. 251/2001 republicată) și consiliile județene hotărăsc ca bunurile care aparțin domeniului public de interes local sau județean, după caz, să fie date în administrare regiilor autonome și instituțiilor publice, să fie concesionate sau să fie închiriate. Acestea hotărăsc cu privire la cumpărarea unor bunuri, ori la vânzarea bunurilor care fac parte din domeniul privat de interes local sau județean, în condițiile legii. Vânzarea, concesionarea și închirierea se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii (O.U.G. nr. 34/2006).

Constituie patrimoniu al unității adiministrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale, domeniului privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial. Aparțin domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național. Bunurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri mobile și imobile, altele decât cele care aparțin domeniului public intrate în proprietatea acestora prin modalitățile prevăzute de lege. Bunurile care fac parte din domeniul privat sunt supuse dispozițiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Donațiile și legatele cu sarcini pot fi acceptate numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului județean, cu votul majorității consilierilor locali sau județeni, după caz, în funcție. Schimbul de imobile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se face în condițiile legii, pe baza unui raport de evaluare, însușit de consiliul local.

Toate bunurile aparținând unităților administrativ-teritoriale sunt supuse inventarierii anuale. Consiliilor locale și județene li se prezintă anual de către primar, respectiv de președintele consiliului județean, un raport asupra situației gestionarii bunurilor.

---

[1] Art. 119-124, Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 123/20.02.2007.

[3] Art. 36 alin. (2) lit. c), alin. (5) lit. a), b) și art. 91 alin. (1) lit. c) și alin. (4) lit. a), b), Legea nr. 215/2001 republicată.

Prin derogare de la prevederile alin. (2), art. 123, Legea nr. 215/2001, în cazul în care consiliile locale sau judeţene hotărăsc vânzarea unui teren aflat în proprietatea privată a unităţii administrativ-teritoriale pe care sunt ridicate construcţii, constructorii de bună-credinţă ai acestora beneficiază de un drept de preemţiune la cumpărarea terenului aferent construcţiilor. Preţul de vânzare se stabileşte pe baza unui raport de evaluare aprobat de consiliul local sau judeţean, după caz. Proprietarii construcţiilor trebuie notificaţi în termen de 15 zile asupra hotărârii consiliului local sau judeţean şi îşi pot exprima opţiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării.

Consiliile locale şi consiliile judeţene pot da în folosinţă gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile şi imobile proprietate publică sau privată locală ori judeţeană, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice. Consiliile locale sau consiliile judeţene pot contracta prin licitaţie efectuarea de lucrări şi servicii de utilitate publică, în limita sumelor aprobate prin bugetul local, respectiv judeţean.

Lucrările de construcţii şi reparaţii de interes public, finanţate din bugetele comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor, se execută numai pe baza unor documentaţii tehnico-economice avizate sau aprobate, după caz, de consiliul local ori de consiliul judeţean şi numai pe baza unei licitaţii publice, în limitele şi în condiţiile prevăzute de lege. Documentaţiile de urbanism şi amenajare a teritoriului privind comuna, oraşul, municipiul şi judeţul se elaborează, se aprobă şi se finanţează în conformitate cu prevederile legii.

Titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească bunul şi să dispună de acesta, în condiţiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare. Dreptul de administrare va putea fi revocat numai dacă titularul său nu-şi exercită drepturile şi nu-şi execută obligaţiile născute din actul de transmitere.

În litigiile referitoare la dreptul de administrare, în instanţă titularul acestui drept va sta în nume propriu. În litigiile referitoare la dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare are obligaţia să arate instanţei cine este titularul dreptului de proprietate, potrivit prevederilor Codului de procedură civilă. Titularul dreptului de administrare răspunde, în condiţiile legii, pentru prejudiciile cauzate ca urmare a neîmplinirii acestei obligaţii. De asemenea, neîmplinirea acestei obligaţii poate atrage revocarea dreptului de administrare. În litigiile menţionate anterior, statul este reprezentat de Ministerul Finanţelor, iar unităţile administrativ-teritoriale, de către consiliile judeţene, de Consiliul General al municipiului Bucureşti sau de consiliile locale, care au mandat scris, în fiecare caz, al preşedintelui consiliului judeţean sau al primarului. Acesta poate desemna un alt funcţionar de stat sau un avocat care să-l reprezinte în faţa instanţei.

CAPITOLUL IX
CONTROLUL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Secțiunea 1
Conceptul de control în administrația publică

Subsecțiunea 1
Definirea

Activitatea de control este privită ca o activitate de constatare a rezultatelor aplicării actului decizional și nu doar de a identifica abateri de la normele prescrise.

Funcția de control se caracterizează printr-o serie de trăsături specifice dintre care cea mai importantă este aceea că activitatea de control nu este o activitate primară de sine stătătoare. Scopul principal al controlului îl reprezintă îmbunătățirea unei activități și înlăturarea unor erori sau pevenirea lor.

Ca orice activitate desfășurată în mod organizat, activitatea de verificare a conformității dintre actul administrativ și temeiul legal în baza căruia se adoptă acesta reprezintă principala coordonată a controlului de natură administrativă.

Față de specificul activității executive, de organizare a executării și de executare în concret a legii, controlul vizează atât elementele cantitative privind realizarea atribuțiilor, competențelor și sarcinilor administrației publice, dar și un control asupra mijloacelor prin intermediul cărora se îndeplinesc aceste atribuții, inclusiv respectarea legalității.

Într-o analiză științifică a noțiunii de control vom putea concluziona că acesta presupune observarea, constatarea, sau stabilirea situației de fapt, confruntarea acestuia cu obiectivele propuse, combaterea și înlăturarea fenomenelor nefavorabile și sesizarea organelor competente a dispune eventualele măsuri.

Prin natura sa, activitatea de control urmărește surprinderea cauzelor care generează încălcări ale legii și propunerea unor măsuri de îmbunătățire a activității controlate.

În general, prin control sunt depistate ilegalitățile și deficiențele în activitatea controlată, fapt care permite organelor competente să adopte măsurile necesare pentru eliminarea respectivelor deficiențe și ilegalități, măsuri care duc la îmbunătățirea activității controlate.

Termenul de control provine din latinescul „rota" (roată) și are semnificația observării unei activități în desfășurare și care este privită dimpotrivă, din contră. De aici cuvântul control[1].

Este absolut necesar a analiza noțiunea de control, pentru că existența administrației publice este determinată de această activitate. În activitatea de control sunt angrenați funcționari publici, fiind înfăptuită de aceștia, și este exercitată implicit asupra funcționarilor publici care sunt o componentă esențială a organelor administrației publice (componenta umană) alături de mijloacele materiale, bănești și de competență.

---

[1] Alexandru Negoiță, Dinu Ștefan, Brândușa Ștefănescu, I.T. Ștefănescu, *Elemente de drept, Manual pentru licee economice administrative și de servicii* - clasele XI-XII, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1996.

Existenţa statului de drept presupune ca necesitate de prim rang desfăşurarea unui control atent asupra modului în care statul, prin organele sale, îşi exercită prerogativele conferite prin lege şi existenţa unui sistem de reglare în interiorul sistemului de drept.

Din acest punct de vedere, ca modalităţi de control pot fi amintite: controlul politic asupra executivului exercitat de către Parlament, controlul administrativ, controlul jurisdicţional al legalităţii actelor administrative, controlul constituţionalităţii legilor. Din sistemul de reglare mai fac parte, alături de pârghiile deja amintite sub forma diferitelor modalităţi de control, şi procedura de conciliere, căile de atac faţă de hotărârile judecătoreşti nelegale şi netemeinice.

Pentru a se înţelege metodologia controlului în administraţia publică, precum şi importanţa acesteia în asigurarea unei bune funcţionări a autorităţilor administraţiei publice, trebuie precizată natura activităţii de control.

În literatura de specialitate[1] s-a afirmat despre control că face parte dintre operaţiunile administrative. Astfel, organul de control trebuie să se ataşeze administraţiei, nefiind necesar să facă parte integrantă din ea.

Se pot întâlni diverse forme de control.

Atunci când organul de control aparţine serviciului controlat tipul de control poate fi denumit autocontrol. În cazul acesta, fie funcţionarul însuşi exercită controlul, fie şeful ierarhic exercită această operaţiune facând uz de puterea ierarhică. Această putere nu este doar o putere de control în măsura în care ea presupune nu numai confruntare ci şi anulare sau, mai ales, reformare. Ea depăşeşte până la un anumit punct controlul, dar comportă totdeauna aprecierea actelor sau conduitei unui subordonat, fiind un element esenţial al controlului administrativ. Se poate distinge situaţia în care organul de control aparţine administraţiei, dar este ataşat unei alte autorităţi administrative decât cea de care depinde activitatea controlată, cum ar fi spre exemplu controlul exercitat de minister sau controlul autorităţilor locale.

Există un control clasic, şi anume cel jurisdicţional, prin care activitatea administrativă este examinată de un organ învestit cu puterea de a judeca.

În anumite sisteme administrative naţionale este vorba de un element al sistemului de jurisdicţii administrative care are deseori legături destul de strânse cu administraţia. În dreptul comparat, unii autori[2] au afirmat despre controlul jurisdicţional că este stricto sensu administrativ prin natura organului care controlează.

Caracterul administrativ al jurisdicţiei administrative este uneori mult mai puţin pronunţat sau chiar lipseşte cu totul, putând fi pus în aceeaşi categorie cu controalele exercitate de jurisdicţii neadministrative în cazul când acestea trebuie puse să aprecieze activitatea administraţiei sau anumite elemente ale acesteia. Pentru a se exercita în modul cel mai util, controlul trebuie efectuat cât mai aproape de activitatea analizată şi nici chiar unul dintre controlori, oricât de expert ar fi, nu va putea să cunoască niciodată atât de direct şi în mod complet, unele abuzuri şi greşeli ca aceia care sunt implicaţi direct sau care au legături directe cu activitatea respectivă. În acest caz există riscul lipsei de obiectivitate, risc ce nu trebuie absolutizat adică nu trebuie organizate cascade de controale succesive pentru a supraveghea controlorii la toate nivelurile, pentru că acest fapt ar crea disfuncţionalităţi.

---

[1] Denis Levy, *Aspectes généraux du contrôle. Traité des sciences administratives,* Dalloz, 1977.

[2] André Jabin, *Cours de justice administrative,* C.F.P.G., Paris, 1992.

Un control efectuat de un organ din afara activității administrației analizate va putea totdeauna să se suprapună controlului intern și să corecteze greșelile acestuia datorate dorinței de a acoperi alte greșeli (personale sau cauzate de spiritul de solidaritate).

Un exemplu îl constituie corpurile de control atașate șefului ramurii administrative analizate, dar și în această situație specialiștii notează că nu ar fi exclus să se generalizeze un spirit de corp în toată ramura examinată, să se creeze un fel de „amor propriu de minister", iar controlorii și controlații să susțină o cauză comună, împotriva agenților altor administrații.

O asemenea situație este foarte rar întâlnită în practică, deoarece se creează un antagonism de funcție între controlor și cei controlați, iar organul de control va dori să-și exercite din plin misiunea, ceea ce poate crea situația considerării controlorului în mod aprioric ostil celui controlat. Aceasta explică faptul că s-au dezvoltat unele organe de control exterioare activității controlate, cum ar fi spre exemplu, așa cum s-a arătat în dreptul comparat[1], corpuri atașate unor alte administrații sau autorități jurisdicționale, procuratura, sau comisarul parlamentar. Este cazul în domeniul controalelor financiare sau în ipotezele de tutelă administrativă, deoarece cei controlați sunt supuși acestei operațiuni de un organ aparținând administrației centrale. Această concepție asigură o mare independență controlorului în raport cu cel controlat, dar ea poate crea conflicte între administrații. Din acest motiv, în unele sisteme aceste controale se exercită în numele șefului puterii executive superior și comun tuturor ramurilor administrației sau în numele puterii legislative, cum este cazul în țara noastră, unde potrivit art. 140 din Constituție a fost înființată Curtea de Conturi.

Curtea de Conturi este o autoritate publică pentru exercitarea controlului asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Potrivit statutului său constituțional, Curtea de Conturi este o autoritate publică autonomă nefiind în subordinea, în sensul dreptului administrativ, a nici unei autorități de stat, ea îndeplinind o funcționalitate complexă de control și de jurisdicție, care îi conferă un grad ridicat de autonomie în domeniul său de activitate.

Controlorul trebuie să fie independent și să cunoască temeinic activitatea pe care o analizează. Statutul său și procedeele de recrutare trebuie să garanteze că aceste cerințe sunt satisfăcute în cea mai mare măsură posibilă. Nu trebuie să existe posibilitatea de a-i supune pe controlori unei presiuni directe sau indirecte.

S-a exprimat opinia că statutul controlorului ar trebui să se apropie de cel al magistratului. Această apreciere rezultă din considerația că el trebuie protejat împotriva oricărei intervenții din partea grupelor de interese din afara administrației, dar și pentru că instituția controlorului trebuie să scape de orice subordonare față de administrație, iar acest fapt este foarte greu de realizat. Nu este suficient ca statutul controlorului să-l pună la adăpost de unele directive care ar putea să i se dea prin agenții asupra cărora el trebuie să exercite controlul. Controlorii trebuie de asemenea asigurați că în cariera lor nu vor avea de suferit de pe urma aprecierilor pe care le-au făcut la adresa unor oameni de care ar trebui, ulterior, să depindă. Se impune astfel ca statutul personalului de control să garanteze cât mai mult cu putință independența controlorului și competența acestuia.

Controlul politic se realizează de către Parlament.

---

[1] André Jabin, *op. cit.*, p. 5 și urm.

Controlul administrativ este cel care se desfăşoară în interiorul organelor administrative din proprie iniţiativă sau din iniţiativa cetăţenilor. Controlul administrativ din iniţiativa organelor administrative se prezintă sub două forme:

- control ierarhic;
- control de tutelă, care se exercită asupra autorităţilor descentralizate, fiind un control condiţionat şi numai un control de legitimitate.

Controlul exercitat din iniţiativa cetăţenilor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative poate exista sub forma recursului graţios sau sub forma recursului ierarhic.

Controlul jurisdicţional asupra legalităţii actelor administrative se realizează de către autoritatea judecătorească independent şi în cadrul unei proceduri care are printre principiile de bază: dreptul la apărare, contradictorialitatea, egalitatea părţilor în proces, rolul activ al instanţei, posibilitatea folosirii căilor de atac faţă de hotărârile nelegale sau netemeinice.

Controlul jurisdicţional prezintă câteva dimensiuni specifice (prezentate de P. Sandevoir):

a) este un control mai restrâns pentru că are ca obiect numai legalitatea actului administrativ, nu şi oportunitatea lui;

b) presupune întotdeauna un act de sesizare din partea celui prejudiciat în drepturi prin emiterea actului administrativ considerat ilegal;

c) este mai concret şi mai profund decât celelalte forme pentru că esenţializează conformitatea actului cu legea;

d) se realizează în cadrul unei proceduri prestabilite şi existente, procedură care se bazează pe următoarele principii: contradictorialitate, obligaţia motivării soluţiei şi autoritatea lucrului judecat a hotărârii pronunţate;

e) nu poate conduce la reformarea actului administrativ, ci doar la anularea sau înlăturarea lui din soluţia procesului;

f) conform acestei proceduri instanţa, neutră şi independentă în raport cu părţile procesului, soluţionează litigiul prin pronunţarea unei hotărâri susceptibilă de executare silită.

Controlul constituţionalităţii legilor constă în ansamblul dispoziţiilor normative prin care se organizează verificarea conformităţii cu Constituţia, atât a fiecărei legi considerată în totalitatea ei, cât şi a fiecărei prevederi dintr-o anumită lege, a căror neconformitate cu Constituţia a fost invocată. Controlul constituţionalităţii legilor reprezintă o garanţie juridică a respectării Constituţiei, ca unul dintre cele mai eficiente mijloace de asigurare a aplicării legii fundamentale a statului.

Celelalte pârghii din cadrul sistemului de reglare în interiorul sistemului de drept se referă la faptul că prin accesul liber la justiţie şi organizarea activităţii de judecată în mai multe grade de jurisdicţie hotărârile nelegale şi netemeinice pronunţate de o instanţă pot fi corectate pe calea exercitării căilor de atac de către instanţa ierarhic superioară, legea instituind alături de căile de atac ordinare şi căi de atac extraordinare.

Controlul concretizat în activitatea de verificare a conformităţii acţiunii organelor administraţiei publice cu reglementările juridice în vigoare permite să fie verificate:

a) legalitatea actelor administrative;
b) oportunitatea actelor administrative;
c) eficienţa măsurilor adoptate de organele controlate.

Acest tip de control permite identificarea cauzelor care constituie o frână în desfășurarea normală a activității și analiza modului de gospodărire a mijloacelor materiale și financiare, analiza felului în care pesonalul își îndeplinește îndatoririle care îi revin.

Principiul separației puterilor în stat, garantat implicit și de Constituția României, presupune un control reciproc al puterilor existente în stat (de exemplu controlul parlamentar asupra executivului, controlul judecătoresc asupra administrației publice în ansamblu)[1].

În literatura de specialitate[2], s-au propus drept criterii de clasificare a controlului asupra activității organelor administrației publice următoarele:

1) Natura autorității care îl exercită.

Conform acestui criteriu există:

- controlul exercitat de Parlament (direct sau prin intermediul unor organe specializate);
- controlul exercitat de autorități ale administrației publice;
- controlul exercitat de autorități judecătorești.

2) Regimul procedural aplicabil.

Acest criteriu distinge un control contencios sau jurisdicțional realizat de instanțele judecătorești, de Curtea Constituțională, în cazul ordonanțelor Guvernului, de organele administrative cu caracter jurisdicțional și uneori de comisiile parlamentare de anchetă și un control necontencios sau nejurisdicțional care cuprinde controlul parlamentar tradițional, controlul administrativ ierarhic, unele forme ale controlului administrativ specializat, controlul Avocatului Poporului.

3) Efectele pe care le determină controlul.

În raport cu acest criteriu există:

- controlul care atrage atenționări și sancționări ale organelor administrative și funcționarilor acestora, însoțite de anularea actelor;
- controlul care atrage numai atenționări și sancționări (sancțiuni disciplinare, incluzând în această categorie și sancțiunile prin care se concretizează răspunderea politică, contravențională sau patrimonială).

4) Pornind de la faptul că se realizează controlul asupra activității organelor administrației publice în formele:

a) controlul înfăptuit de organele legislative;

b) controlul înfăptuit de organe ale administrației publice;

c) controlul înfăptuit de Ministerul Administrației Publice;

d) controlul înfăptuit de Curtea Constituțională;

e) controlul înfăptuit de Curtea de Conturi;

f) controlul înfăptuit de instanțele judecătorești;

g) controlul înfăptuit de către cetățeni, s-a exprimat părerea că asupra activității organelor administrației publice se pot exercita două feluri de control (în funcție de natura controlului și ăn funcție de efectele sale juridice): controlul de stat, înfăptuit de organe de stat și controlul nestatal, care se realizează prin organe neguvernamentale sau în mod individual de către cetățeni.

---

[1] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, 1996, p. 375.

[2] Idem, p. 377.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

5) După sfera de cuprindere, controlul poate fi:

a) specializat, tematic, de resort, înţelegând prin aceasta, controlul efectuat pe o anumită temă, pe un anumit compartiment de activitate;

b) control complex sau general, care priveşte mai multe sectoare de activitate, ori toate atribuţiile organului controlat.

6) după poziţia organelor de control faţă de organul controlat:

a) controlul intern exercitat de funcţionarii publici din interiorul organului asupra celor din subordine sau de anumite compartimente ale acestui organ;

b) controlul extern exercitat de un organ situat în afara sistemului administraţiei publice.

❑ Controlul exercitat de autoritatea legislativă

Organele legislative exercită controlul asupra activităţii organelor administraţiei publice în calitatea acestora de organe executive a căror misiune este tocmai punerea în aplicare a actelor normative adoptate de către Parlament.

Modalităţile tradiţionale de realizare a controlului exercitat de organele legislative sunt:

1. controlul prin intermediul comisiilor permanente şi temporare (consacrat acum în art. 64 alin. (4) din Constituţia României);

2. controlul prin întrebări şi interpelări adresate conducătorilor organelor administraţiei de stat de către deputaţi şi senatori (consacrat în prezent de art. 112 din Constituţie);

3. controlul prin rapoarte şi informări prezentate în faţa Camerelor Parlamentului de către conducătorii organelor administraţiei publice (consacrat în prezent de art. 107 şi art. 111 din Constituţie).

Comisiile permanente nu au dreptul de a anula actele organelor a căror activitate o analizează şi nici dreptul de a le da dispoziţii obligatorii, dar prezintă organelor legislative, în cadrul cărora funcţionează, rapoarte, avize sau propuneri pe baza cărora acestea vor adopta măsurile corespunzătoare faţă de organele administraţiei publice a căror activitate a fost analizată. Deci concluziile comisiilor permanente constituie baza măsurilor pe care organele legislative le iau faţă de organele administraţiei publice.

Comisiile temporare create de către organele legislative sunt comisii de anchetă.

Deputaţii şi senatorii adresează conducătorilor organelor administraţiei publice întrebări şi interpelări, acestea nefiind simple mijloace de informare, ci veritabile instrumente de control. Cei întrebaţi sau interpelaţi sunt obligaţi să răspundă în termenul corespunzător.

Întrebarea este o cerere prin care se solicită o informare din partea celui căruia i-a fost adresată.

Interpelarea este o cerere adresată în scris, care se referă la subiecte de o mai mare importanţă, mai ample, la care trebuie să răspundă cel interpelat.

Rapoartele şi informările prezentate celor două Camere ale Parlamentului, de către conducătorii organelor centrale ale administraţiei publice cu privire la activitatea pe care au desfăşurat-o, permit adoptarea de măsuri legislative generate de constatările pe care organele legislative le fac în urma prezentării în Parlament a rapoartelor şi informărilor respective.

O mențiune specială se impune în legătură cu moțiunea de cenzură ca modalitate de control legislativ.

Astfel, în baza art. 113 din Constituția României, în raporturile dintre Parlament și Guvern singura măsură pe care o poate folosi Parlamentul este retragerea încrederii acordate Guvernului de către Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Alături de aceste modalități tradiționale ale controlului exercitat de organele legislative există și un control parlamentar modern efectuat prin intermediul unor autorități publice care depind de Parlament, dar nu îi sunt subordonate: Avocatul Poporului și Curtea de Conturi.

❑ Controlul exercitat de organe ale administrației publice

Activitatea organelor administrației publice poate fi supusă unui control realizat chiar în cadrul acestui sistem de organe. Controlul înfăptuit de către administrația publică asupra ei însăși se numește control administrativ. Din acest punct de vedere există:

a. control intern, realizat de persoane sau compartimente din interiorul organului unde se exercită controlul;

Controlul intern poate fi general sau specializat. Controlul intern general se înfăptuiește în baza raporturilor de subordonare dintre persoanele care formează colectivul unui organ al administrației. Cel care desfășoară controlul are dreptul de a dispune suspendarea executării și de a impune anularea actelor persoanelor subordonate, putând chiar să li se substituie în realizarea unor atribuții ale acestora, are dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare persoanelor subordonate și de a reorganiza compartimentele aflate în subordinea sa, în scopul îmbunătățirii activității lor. Controlul intern specializat se realizează sub forma controlului financiar preventiv sau a controlului financiar de gestiune.

b. controlul administrativ extern, efectuat asupra activității organelor administrației publice de către organe ale administrației situate în afara organului supus controlului.

Controlul administrativ extern se clasifică în[1]:

- control ierarhic;
- control de supraveghere generală a administrației publice efectuat de către Guvern;
- control de tutelă administrativă;
- control specializat exercitat de organe administrative cu atribuții speciale de control.

În funcție de natura juridică și, respectiv, subordonarea organelor de control, controlul specializat poate fi:

- control exercitat de inspecțiile de stat (de exemplu Inspecția Muncii, Inspecția sanitară de stat și supravegherea stării de sănătate);
- control exercitat de organe administrative cu caracter jurisdicțional cu prilejul exercitării căilor administrative de atac, în condițiile prevăzute de lege;
- control exercitat de organe special constituite pentru control (de exemplu Curtea de Conturi, Garda Financiară).

[1] Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 373.

Controlul extern ierarhic este un control cu caracter general, asupra întregii activități a organului controlat, controlul administrativ extern fiind realizat, în primul rând, de către organele ierarhic superioare asupra activității organelor subordonate.

În exercitarea controlului, personalul se bucură de protecția legii și de sprijinul autorității publice.

◆ Controlul exercitat de Ministerul Administrației Publice

Ministerul Administrației Publice, organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului, îndeplinește câteva funcții, conform prevederilor legale (art. 3 din H.G. nr. 8/2001):

a) de strategie, prin care se asigură stabilirea obiectivelor sectoriale de punere în aplicare a Programului de guvernare în domeniul administrației publice centrale și locale;

b) de reglementare, având ca scop elaborarea și supunerea spre aprobare a cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice din domeniul administrației publice locale, precum și coordonarea elaborării de normative și prescripții tehnice în domeniul gospodăriei comunale și stării civile, pe care le aprobă;

c) de reprezentare pe plan intern și extern a statului român și a Guvernului în domeniul administrației publice, precum și a intereselor unor colectivități locale, la cererea acestora;

d) de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea modului de aplicare a reglementărilor în domeniul administrației publice locale și se stabilesc, după caz, măsurile legale pentru respectarea acestora; prin această funcție se asigură, de asemenea, buna funcționare a instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sa;

e) de îndrumare, sprijin și control al autorităților administrației publice locale și al aparatului propriu al acestora în aplicarea corectă a prevederilor legale și în îndeplinirea atribuțiilor ce le sunt conferite de lege.

În conținutul acestei ultime funcții, Ministerul Administrației Publice controlează:

a) împreună cu ministerele și autoritățile administrației publice centrale de resort, modul de îndeplinire de către primari a atribuțiilor delegate, stabilite de Legea administrației publice locale (art. 4 alin. (1), art. 1 lit. f);

b) modul de conlucrare dintre prefecți și autoritățile administrației publice locale, făcând propuneri privind detensionarea unor eventuale neînțelegeri sau încălcări ale principiului autonomiei locale (art. 4 alin. (1), pct.3 lit. e);

c) activitatea prefecților și a aparatului prefecturilor, control efectuat ca un control ierarhic de specialitate în numele Guvernului (art. 4 alin. (1), pct.3 lit. a);

d) modul în care efectuează prefecții analiza actelor primite de la autoritățile administrației publice locale în vederea verificării legalității acestora, dacă sunt respectate termenele procedurale și modul de exercitare a căilor de atac (art. 4 alin. (1), pct.3 lit. f);

e) împreună cu Ministerul de Interne, acțiunea de organizare de către consiliile județene, municipale și orășenești a evidenței persoanelor (art. 4 alin. (1), pct.10, lit. b);

f) activitatea de întocmire, eliberare și evidență a cărților de identitate (art. 4 alin. (1), pct. 10, lit. c);

g) desfășurarea ritmică, la termenele legale, a acțiunii de reactualizare a listelor electorale permanente[1], potrivit reglementărilor în vigoare, precum și îndeplinirea obligației de comunicare între autoritățile competente a schimbărilor intervenite în statutul unei persoane și de operare a acestor schimbări în listele electorale permanente (art. 4 alin. (1), pct.10, lit. d);

e) modul de desfășurare a activității de stare civilă, dispunând măsuri obligatorii pentru primar (art. 4 alin. (1), pct.10, lit. i);

f) activitatea de eliberare și evidență de către serviciile comunitare specializate din subordinea autorităților administrației publice locale a pașapoartelor simple și a altor acte de călătorie în străinătate (art. 4 alin. (1), pct.11, lit. a);

g) modul de aplicare a prevederilor legale privind prevenirea și stingerea incendiilor (art. 4 alin. (1), pct.12, lit. e);

b) dacă adăposturile pentru populație și a alte obiective specifice sunt întreținute și păstrate permanent în stare de utilizare (art. 4 alin. (1), pct.2, lit. h);

i) îndeplinirea de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a funcțiilor și atribuțiilor stabilite prin actele normative (art. 4 alin. (1), pct.14, lit. c).

În materia controlului de tutelă administrativă o importanță deosebită prezintă activitatea prefectului, așa cum s-a arătat în Capitolul III al prezentei lucrări.

În materia controlului specializat exercitat de organe administrative cu atribuții speciale de control exemplificăm prin controlul realizat de Garda Financiară. Garda Financiară a fost înființată prin Legea nr. 30/1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii financiare, fiind un corp de control financiar, militarizat, neîncazarmat, care funcționează în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, în subordinea directă a Ministerului Finanțelor Publice.

Controlul exercitat de Garda financiară se referă la:

- aplicarea legilor fiscale și a reglementărilor vamale spre a se împiedica orice sustragere de la plata impozitelor și a taxelor;
- respectarea normelor de comerț și de circulație a bunurilor și serviciilor în scopul împiedicării contrabandei și a oricăror alte procedee ilegale.

Garda financiară are dreptul ca în exercitarea atribuțiilor sale:

- să controleze locurile unde se produc, se depozitează, se comercializează bunuri sau se desfășoară activități impozabile;
- să verifice existența și autenticitatea documentelor privind transportul și activitățile de producție, de prestări servicii, acte și fapte de comerț;
- să verifice documentele privind îndeplinirea obligațiilor fiscale;
- să efectueze percheziții în locurile publice sau particulare, în cazul în care există indicii că ar fi ascunse mărfuri sau instalații cu care se produc bunuri, fără respectarea obligațiilor fiscale;
- să confișteze bunurile, corpuri delicte, sustrase de la plata impozitelor și a taxelor sau a căror fabricație respectiv desfacere sunt interzise, precum și să ridice documentele care pot servi la dovedirea fraudelor sau a contravențiilor descoperite;
- să sesizeze organele de urmărire penală în cazul în care, cu ocazia controlului, constată săvârșirea de infracțiuni.

---

[1] H.G. nr. 720/2000, Monitorul Oficial al României, nr. 402 din 28 august 2000.

❑ Controlul individual asupra organelor administraţiei publice

Conform Constituţiei României, cetăţenilor români li se garantează dreptul de petiţionare, iar organele de stat au obligaţia să răspundă la petiţiile cetăţenilor în termenele şi în condiţiile stabilite de lege[1]. Dreptul de petiţionare este de fapt o formă prin care cetăţenii români pot exercita un control cu caracter individual asupra activităţii organelor statului.

Propunerile şi sesizările cetăţenilor reprezintă, conform O.U.G. nr. 27/2002, o formă importantă de participare directă şi efectivă a cetăţenilor la rezolvarea unor probleme sociale, o expresie a afirmării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, condiţie esenţială a unui regim democratic. Dreptul de petiţionare se referă la orice problemă de interes personal sau general.

Prin petiţie se poate înţelege: cerere, reclamaţie, sesizare, propunere. Noţiunile enumerate trebuie înţelese astfel:

- prin cerere se solicită satisfacerea unui drept sau unui interes;
- reclamaţia este o plângere pe care o face o persoană împotriva unui organ sau împotriva unui funcţionar, plângere în care îşi exprimă convingerea că i s-a nesocotit un drept;
- sesizarea este aducerea la cunoştinţă a unor împrejurări, în scopul luării unor măsuri de remediere a deficienţelor semnalate;
- propunerea constă în prezentarea organului sau funcţionarului competent a unor soluţii, a unor măsuri concrete în scopul perfecţionării activităţii în diferite domenii şi sectoare ale vieţii economice, juridice, sociale, culturale.

Cererea şi reclamaţia se referă la drepturi şi interese personale ale petiţionarului, în timp ce sesizarea şi propunerea privesc interese generale, obşteşti[2].

Cei care rezolvă petiţiile cetăţenilor poartă răspunderea pentru modul cum se comportă, în sensul că dacă manifestă o atitudine birocratică, încercând să acopere lipsurile semnalate şi neadoptând măsurile corespunzătoare, împotriva lor se vor lua măsurile prevăzute de lege.

Prin Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului s-a creat un nou instrument pentru „apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice"[3]: Avocatul Poporului.

În activitatea sa, avocatul poporului este independent faţă de orice autoritate publică şi nu se substituie autorităţilor publice.

Avocatul poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate, cererile putând fi adresate de orice persoană fizică, fără deosebire de cetăţenie, vârstă, sex, apartenenţă politică sau convingeri religioase.

Cererile adresate avocatului poporului trebuie să se facă în scris cu precizarea obligatorie a următoarelor elemente:

- numele şi domiciliul persoanei lezate în drepturile şi libertăţile cetăţeneşti;
- drepturile şi libertăţile încălcate;
- autoritatea administrativă sau funcţionarul public care au generat lezarea;
- dovada întârzierii sau refuzului administraţiei publice de a soluţiona legal cererea.

---

[1] Constituţia României, art. 51.

[2] V. şi N. Prisca, *Drept constituţional,* Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 272.

[3] Art. 1, alin. 1, Legea nr. 35/1997, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 48/20 martie 1997.

Legea precizează[1] că nu pot fi luate în considerare plângerile anonime sau cele îndreptate împotriva unor încălcări ale drepturilor cetățenești mai vechi de un an de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință despre faptele care fac obiectul plângerii.

Nu fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești.

Ca principale atribuții ale avocatului poporului trebuie amintite:

- primește și repartizează cererile făcute de persoanele lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești de către autoritățile administrației publice și decide asupra acestor cereri;
- urmărește rezolvarea legală a cererilor primite și cere autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor;
- coordonează activitatea instituției Avocatului Poporului.

Dacă avocatul poporului constată că soluționarea cererii cu care a fost sesizat este de competența Ministerului Public, se află pe rolul unei instanțe judecătorești sau are ca obiect erori judiciare, el va sesiza pe procurorul general sau Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit competenței acestora, care sunt obligați să comunice concluziile la care s-a ajuns și măsurile luate.

În exercitarea atribuțiilor sale, avocatul poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc. Prin recomandări, avocatul poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative.

În lege se prevede[2] că sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor.

Avocatul poporului are dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice, instituțiilor publice și oricăror servicii publice aflate sub autoritatea acestora orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților, instituțiilor și serviciilor menționate și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării cererii. Dacă cercetările conduc avocatul poporului la concluzia că plângerea este întemeiată, acesta va cere în scris autorului încălcării să „reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare pagubele produse, precum și să repună persoana lezată în situația anterioară"[3].

Autorul încălcării este obligat să ia deîndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea pagubelor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și va informa avocatul poporului despre măsurile luate, în caz contrar avocatul poporului urmând procedura legală.

Avocatul poporului aduce la cunoștința persoanei care i-a adresat cererea, rezultatele cercetării.

---

[1] Art. 15 alin. (2), Legea nr. 35/1997.
[2] Art. 20 alin. (2), Legea nr. 35/1997.
[3] Art. 22 alin. (1), Legea nr. 35/1997.

❑ Controlul exercitat de autorităţile judecătoreşti

Controlul exercitat de autorităţile judecătoreşti are fundament constituţional. Astfel, în Constituţia României art. 21 garantează accesul liber la justiţie al cetăţenilor, art. 52 arată care este dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, art. 73 lit. k precizează reglementarea contenciosului administrativ prin lege organică. Se deduce că principalele forme ale controlului judecătoresc sunt: controlul exercitat cu ocazia judecării cauzelor de orice natură (penale, civile, de muncă, administrative, etc.) şi controlul exercitat pe calea unei acţiuni principale directă, contra unei activităţi administrative materializată printr-un act administrativ.

În afară de litigiile soluţionate prin acţiunea în contecios administrativ există cazuri de control al legalităţii actelor de către alte instanţe judecătoreşti.

Astfel, unele acte normative cuprind dispoziţii care prevăd dreptul persoanelor fizice şi juridice nemulţumite de modul în care le-a fost rezolvată o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, de către serviciile publice administrative, de a se adresa cu plângeri sau contestaţii la judecătoria sau la tribunalul în a cărei rază de activitate îşi are sediul cel care a emis actul.

Judecătoriile soluţionează litigii care privesc, în principal: actele de stare civilă (al căror regim juridic este reglementat prin Legea nr. 119/1996), actele notariale, procesele-verbale de constatare a contravenţiilor (regimul juridic fiind reglementat de O.G. nr. 2/2001), regimul eliberării paşapoartelor.

Tribunalele sunt competente să soluţioneze conflictele rezultate din acte administrative ori de câte ori legea le conferă această competenţă. De exemplu, art. 57 din Legea nr. 64/1991 cu privire la brevetele de invenţii prevede că hotărârea comisiei de reexaminare, prin care se rezolvă contestaţiile la hotărârile Oficiului de Stat pentru Invenţii şi Mărci, poate fi atacată cu recurs la Tribunalul Municipiului Bucureşti. În acest caz, dispozitivul hotărârii va cuprinde măsura luată de instanţă pentru înlăturarea eventualei ilegalităţi constatate (cum ar fi spre exemplu, anularea actului ilegal sau ordinul către autoritatea administraţiei publice de a acţiona într-un anumit sens restabilindu-se astfel legalitatea).

Sub acest aspect, instanţele judecătoreşti controlează legalitatea administraţiei publice, în general, iar nu numai a actelor administrative în mod exclusiv.

O primă consecinţă constă în aceea că nu este nevoie să existe un act administrativ expres care să vatăme un drept pentru a se putea introduce acţiune la instanţele judecătoreşti, nefiind deci nevoie de existenţa a ceea ce s-a numit „decizia prealabilă", cu toate că noţiunea acestei instituţii înglobează şi actele administrative subînţelese rezultând din alte acte sau fapte materiale printre care şi tăcerea autorităţii administrative. Teoria deciziei prealabile îşi are semnificaţia mai mult istorică deoarece nu există nici o raţiune pentru a fi încetăţenită „ a fortiori" în teoria actului administrativ expres.

Prin urmare, este necesar ca pe lângă un act administrativ expres să poată fi atacată în faţa instanţelor judecătoreşti în mod direct operaţiunea administrativă care în mod implicit constituie un act juridic. Prin controlul exercitat de instanţa judecătorească asupra unui act administrativ este implicit verificată legalitatea întregii activităţi de pregătire şi emiterea acelui act. Instanţa nu se limitează astfel la verificarea legalităţii conţinutului şi formei extrinseci a actului administrativ, trebuind să verifice toată procedura de pregătire şi emitere, adică întreaga activitate a autorităţii administraţiei publice emitente şi chiar a

altor autorități administrative sau persoane juridice și fizice care au colaborat la această activitate conform actelor normative.

Caracterul juridic al litigiilor ce pun direct în cauză legalitatea unui act administrativ și în general a activității administrative constituie o altă trăsătură a acestei forme de control.

Stabilirea legalității unor acte administrative este datorată în principal faptului că aceste litigii sunt în majoritate cauze administrative, sau în general activități administrative ale autorităților administrației publice.

Aceste activități dau naștere în majoritatea cazurilor unor raporturi juridice de drept administrativ.

În unele cazuri, actele și operațiunea administrativă dau naștere și la alte raporturi juridice, cum ar fi cele de drept constituțional materializate pe calea excepției de neconstituționalitate a unui act administrativ ce va putea fi ridicată la nivel de speță în fața instanțelor de drept comun de orice rang, iar potrivit Legii nr. 47/1992 cu modificările la zi (Legea privind organizarea Curții Constituționale, republicată), urmând a fi soluționată de către Curtea Constituțională. De asemenea, actele administrative și operațiunile administrative ce pot forma obiectul controlului judecătoresc de legalitate pot fi de drept financiar și soluționarea acestora este de competența Curții de Conturi[1] ca autoritate administrativ-jurisdicțională cu importante atribuții de verificare a constituirii bugetelor locale și a celorlalte activități financiare din cadrul administrației publice, deși aceste cauze dau naștere la alte raporturi ce se nasc din acte administrative și prin urmare au natura juridică respectivă.

Ceea ce interesează în problema controlului exercitat de instanțele judecătorești pe calea unei acțiuni principale nu este natura cauzei pe care acestea sunt chemate să le soluționeze, ci natura activității supuse în acest mod controlului lor. Prin această formă de control se exercită întotdeauna un control direct asupra actelor și operațiunilor administrative ce sunt săvârșite în realizarea puterii de stat, ceea ce constituie specificul acestei forme de control al legalității.

Controlul exercitat de instanțele judecătorești prin soluționarea litigiilor privitoare la celelalte forme juridice ale activității autorităților administrației publice se efectuează cu privire la actele juridice unilaterale sau cu privire la contracte și operațiuni de tehnică administrativă. Litigiile ce se pot naște cu privire la aceste activități nu mai pot fi considerate administrative, constituționale sau financiare deoarece prin aceste activități nu se realizează puterea de stat. Controlul pe care instanțele judecătorești îl exercită prin soluționarea acestor litigii face parte din sistemul modalităților de asigurare a legalității, deoarece asemenea litigii precum și cele de natură civilă, de muncă, de dreptul familiei fac parte din competența obișnuită a instanțelor judecătorești, oricare ar fi părțile în cauză.

În ceea ce privește modalitățile de control judiciar asupra administrației există un mod privilegiat: recursul în exces de putere, care are ca obiect anularea actelor administrative ilegale. Este sancțiunea cea mai energică a principiului legalității. Ea are un efect retroactiv.

Există o altă metodă cu efecte mai puțin radicale: excepția ilegalității. Această metodă este mai puțin eficace, ea constă, atunci când vine vorba de un proces, în invocarea ilegalității actului și inaplicabilitatea sa.

---

[1] Existența și activitatea Curții de Conturi este reglementată prin Legea nr. 94/1992, republicată.

În principiu, excepţia de ilegalitate poate fi ridicată oricând; această regulă se aplică şi acţiunii prefectului, care poate invoca, în cursul unei acţiuni de anulare a unei decizii administrative, ilegalitatea unei alte decizii, pe care nu a atacat-o în termen[1].

Judecătorul, observând litigiul, nu poate să anuleze actul, căci el nu fost sesizat pentru recurs de anulare, dar dacă actul este ilegal, el ar trebui să refuze aplicarea sa în speţa respectivă. Excepţia nu poate fi invocată decât în faţa judecătorului administrativ sau a celui judiciar.

Există două mari reguli care guvernează excepţia de nelegalitate: orice jurisdicţie administrativă poate decide asupra legalităţii actului administrativ unilateral contra căruia excepţia de nelegalitate a fost ridicată. Dacă această jurisdicţie administrativă nu este competentă de un recurs direct în anularea acestui act, se aplică regula conform căreia judecătorul administrativ este judecător de excepţie. Excepţia de nelegalitate poate fi invocată permanent împotriva actelor administrative normative. Ea nu poate fi invocată permanent împotriva actelor administrative individuale. Excepţia ilegalităţii nu este aplicată decât foarte rar, în principiu. Ea este limitată la cazul în care decizia atacată aplică actul administrativ normativ. Este mai puţin eficace decât recursul în exces de putere căci dacă judecătorul opreşte nelegalitatea, el opreşte excepţia, dar regulamentul supravieţuieşte.

Excepţia de ilegalitate poate fi ridicată atât în faţa instanţelor penale, cât şi civile sau comerciale. În materie penală însă, din 1992, exigenţa care cere ca actul atacat să fie emis în aplicarea actului exceptat nu se aplică, putând fi invocată pe cale de excepţie şi ilegalitatea unui act modificator.

Consiliul de Stat în decizia sa din data de 03.02.1989, privind compania Alitalia, are autoritatea de a face dreptate tuturor tinzând să desfiinţeze un act administrativ normativ ilegal[2]. Dacă o jurisdicţie a recunoscut nelegalitatea unui regulament, trebuie să abroge acel regulament. Dacă administraţia refuză să abroge actul normativ, un recurs pentru exces de putere este posibil contra acestui refuz de abrogare. Acest principiu aparţine decretului din 22.11.1983, dar Consiliul de Stat vede aici un principiu general al drepturilor. Există discuţii contradictorii.

În final, cu ajutorul excepţiei, judecătorul recunoaşte nelegalitatea unui act normativ anterior. Ce devine acesta? Actul normativ ilegal este recunoscut astfel, mai puţin pentru abrogarea pe care o prevedea.

De exemplu, nelegalitatea unui plan de ocupare a unor terenuri nu are acelaşi efect ca cel mai sus-menţionat. Nu sunt ilegale decât măsurile luate direct în aplicarea dispoziţiei declarată ilegală.

În materia litigiilor de urbanism, actul contestat în mod direct va putea fi anulat doar în temeiul propriilor vicii de legalitate.

S-a considerat, de exemplu, că permisul de construire nu este un act de aplicare a „planului de ocupare a terenurilor". Legiuitorul (Codul urban, art. L 600-1), în considerarea acestei jurisprudenţe, a statuat că admisibilitatea excepţiilor întemeiate pe vicii de formă şi procedură ale planurilor şi documentelor de urbanism este limitată în timp instituind un termen de 6 luni de la intrarea in vigoarel.[3]

---

[1] R. Chapus, *Droit du contentieux administratif,* Ed. Montchrestien, Paris, 1999, p. 598.

[2] http://playmendroit.free.fr/droit_administratif/le_juge_et_la_legalite.htm.

3 R. Chapus, *Droit du contentieux administratif,* Ed. Montchrestien, Paris, 1999, p. 603.

Dacă excepția este invocată în fața judecătorului judiciar, primul principiu este acela că judecătorul judiciar nu este întotdeauna în măsură să hotărască el însuși asupra excepției de nelegalitate. El este competent doar în deciziile tribunalului de conflicte, la fel ca în Deciziile Septfonds din 16.06.1923, Avranches si Desmartes din 15.07.1951, completată de către curtea de casație, Dame Leroux din 11.12.1961 și decizia din 25.04.1985.

Nu există jurisprudență doveditoare dacă excepția de nelegalitate este perpetuă contra unui act individual. Jurisdicțiile judiciare admit în orice moment că ne putem gândi că ea nu este perpetuă.

Există o altă sancțiune a principiului legalității: punerea în cauză a responsabilității administrației. Ea este pecuniară atunci când actul nelegal a cauzat un prejudiciu. Interesul este ca recursul în plin contencios să aibă un termen de prescripție mai important. Recursul în anulare se face cu două luni după publicare sau notificare; recursul în despăgubire se face atunci când prejudiciul este constituit, el este condiționat de o decizie prealabilă. Judecătorul nu poate fi sesizat pentru o decizie în prealabil, ea trebuie să fie expresă: în cele două luni care urmează recepției administrației sau bunei administrări.

Subsecțiunea 2
Tipuri și metode de control

Pentru a examina modalitățile de control acesta trebuie privit atât din punct de vedere al celui controlat, cât și din punct de vedere al celui care controlează.

A. Sub aspectul organului de control distingem:

➢ după metoda de încunoștințare a modului de efectuare a verificării:

- controlul anunțat este acea modalitate prin care cel controlat este încunoștințat în timp util privitor la acțiunea de control, scopul sau tematica și data efectuării sale;
- controlul inopinat este metoda prin care nu se urmărește de regulă descoperirea unor deficiențe accidentale, ci doar o cunoaștere generală a activității celui verificat.

Controlul anunțat se poate desfășura fie periodic, fără determinarea precisă a datei, fie în mod programat.

Controlul inopinat este modalitatea de verificare caracterizată prin lipsa încunoștințării prealabile și în timp util a celui suspus verificării. Acesta are mai mult un efect psihologic care determină din partea organului verificat o atitudine prin care să vegheze continuu la desfășurarea legală și corectă a activității sale. Cu toate că nu este un control anunțat în momentul declanșării sale, pentru a-și putea realiza scopul, cel controlat este anunțat despre aceasta.

➢ după volumul activității verificate:

- controlul parțial (sau de eșantion), care vizează verificarea unei părți sau structuri a organului, respectiv activitatea unui funcționar public;
- controlul complet, care presupune o verificare exhaustivă (totală) a întregii activități a organului controlat cu privire la toate mijloacele materiale și financiare stabilite pentru organizarea și funcționarea sa.

➢ după modul de înfăptuire:

- controlul de dosar;

Este acea formă de control prin care se verifică diferite documente, înscrisuri constatatoare, acte juridice sau operaţiuni administrative, cât şi avizele sub aspectul existenţei şi legalităţii lor.

- controlul la faţa locului;

Acest tip de control se desfăşoară de regulă la sediul organului controlat, fiind un control faptic ce permite examinarea concretă, pe cale directă a activităţii acestuia.

B. Modalităţi de control sub aspectul organului controlat:

➢ după prezenţa sau absenţa subiectului raportului de control:

- controlul contradictoriu, care se desfăşoară în prezenţa tuturor subiectelor interesate, permiţând confruntarea de opinii, prezentarea de acte sau de date, respectiv explicaţii suplimentare;
- controlul necontradictoriu, la care nu participă subiectul analizat, această metodă fiind mai rar folosită deoarece prin lipsa datelor pe care le poate oferi cel controlat nu se poate realiza eficienţa controlului propus.

➢ după elementele care stau ca fundament controlului:

- controlul dirijat, efectuat potrivit unor reglementări din punct de vedere al tematicii sau obiectivelor, al modului de desfăşurare, al actelor la care se referă, acesta fiind determinat prin actul normativ sau de autoritate care îl dispune;
- controlul liber se efectuează pe baza aprecierii organului de control, permiţând astfel libertatea de alegere asupra modalităţilor de exercitare şi a întinderii sale.

➢ după numărul de participanţi la verificare:

- controlul individual, care se efectuează de o singură persoană, dar care de regulă vizează activităţi simple fiind mai puţin complet;
- controlul colectiv (de grup), care oferă garanţii mai mari din punct de vedere al eficienţei sale, este mai complet şi conferă un grad mai mare de obiectivitate.

Subsecţiunea 3
Controlul jurisdicţional

3.1. Jurisdicţii administrative

Jurisdicţiile prin care se soluţionează recursurile contencioase pot fi jurisdicţii judiciare sau jurisdicţii administrative. Reglementarea acestora diferă de la un sistem de drept la altul, jurisdicţiile judiciare operând în cadrul sistemului de organizare a instanţelor judecătoreşti, iar jurisdicţiile administrative, cum sunt reglementate şi în dreptul românesc, operând ca organe administrative de control specializat al legalităţii activităţii administrative în anumite domenii de lucru ale administraţiei publice.

Existenţa unei activităţi jurisdicţionale în sânul administraţiei a fost generată de circumstanţe istorice şi a dăinuit din raţiuni practice, impuse de tehnicitatea diverselor activităţi desfăşurate în sfera administraţiei publice.

În Franţa, instanţele jurisdicţionale administrative sunt separate de funcţiunea judecătorească a statului, fiind constituit Consiliul de Stat, instanţa supremă administrativă, făcând parte din puterea executivă.

Jurisdicțiile administrative speciale satisfac două cerințe:

- o cerință de ordin tehnic, deoarece rezolvarea în aceste cazuri a litigiilor, presupune cunoștință asupra unor situații de fapt, de ordin tehnic-administrativ, pe care nu le-ar putea avea organe străine de relațiile specifice respectivului serviciu administrativ, cărora le lipsesc și mijloacele adecvate de investigare în materie fiscală;
- o cerință de ordin practic, din cauza numărului mare al unor asemenea litigii care, fiind încredințate instanțelor de drept comun, cu competența generală, ar putea să le încarce volumul activității în mod excesiv, îngreunându-le misiunea.

Ca exemple de jurisdicții administrative reglementate în dreptul românesc, indicăm următoarele:

- secțiile Consiliului Superior al Magistraturii – jurisdicții administrative disciplinare pentru judecători și procurori, prevăzute de art. 134 alin. 2 din Constituție;
- comisiile de disciplină jurisdicții administrativ disciplinare pentru funcționarii publici, prevăzute de art. 72 din Legea nr. 188/1999[1] privind Statutul funcționarilor publici;
- consiliile de disciplină și consiliile superioare de disciplină – jurisdicțiile administrative disciplinare pentru polițiști, prevăzute de art. 62 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului[2];
- consiliile de onoare și consiliile de judecată – jurisdicții administrative disciplinare pentru cadrele militare, prevăzute de art. 35 din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare[3];
- comisiile de cercetare, colegiile de disciplină de pe lângă inspectorate școlare, Colegiul central de disciplină, colegiile de onoare ale instituțiilor de învățământ superior și Colegiul central de onoare – jurisdicții administrative disciplinare pentru personalul didactic, prevăzute de art. 115 și următoarele din Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic[4];
- comisiile de disciplină ale barourilor, Comisia Superioară de Disciplină și Consiliul Uniunii Avocaților din România, constituit ca instanță disciplinară – jurisdicții administrative disciplinare pentru avocați -, precum și consiliile barourilor și Comisia permanentă a Uniunii Avocaților din România jurisdicții administrative competente în litigiile privind onorariile avocaților -, prevăzute de art. 31 și art. 72 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat[5];
- consiliul de disciplină și Consiliul Uniunii Naționale a Notarilor Publici – jurisdicții administrative disciplinare pentru notari, prevăzute de art. 40 din Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale[6];

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999, cu modificările ulterioare.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 440 din 24 iunie 2002, modificările ulterioare.

[3] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 155 din 20 iulie 1995, cu modificările ulterioare.

[4] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 158 din 16 iulie 1997, cu modificările ulterioare.

[5] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 113 din 6 martie 2001, cu modificările ulterioare.

[6] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 92 din 16 mai 1995.

- comisiile de cercetare administrativă, comisiile de soluționare a contestațiilor și comisia de jurisdicție a imputaților - jurisdicții administrative în materia răspunderii materiale a militarilor, prevăzute de art. 22 și art. 30 și următoarele din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea material a militarilor[1];

- comisiile de soluționare a întâmpinărilor – jurisdicții administrative în materia exproprierii, prevăzute de art. 15 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică[2];

- comisiile mixte de rechiziții și Comisia Centrală de Rechiziții jurisdicții administrative în materia rechizițiilor, prevăzute de art. 20 și urm. din Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public[3];

- comisia de reexaminare din cadrul Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci – jurisdicție administrativă în materia proprietății industriale, prevăzută de art. 56 și art. 57 din Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenție[4];

- birourile electorale – jurisdicții administrative electorale, prevăzute de legile electorale;

- organele administrative fiscale prevăzute de Codul de procedură fiscală[5] - în procedura administrativă jurisdicțională fiscală.

În țările anglo-saxone, judecătorul judiciar, deci instanțele de judecată aparținând puterii judecătorești, sunt competente să soluționeze litigiile născute din activitatea administrativă.

Jurisdicțiile administrative, de-a lungul istoriei, au cunoscut un flux și un reflux. Ele erau în mare vogă în monarhia absolută și în declin în sec. XIX în Franța. Astăzi, datorită creșterii administrației, a numărului litigiilor, a prestigiului Consiliului de Stat francez, această jurisdicție este în expansiune.

Dacă se încearcă să se determine în lumea de azi zonele geografice în ceea ce privește jurisdicția administrativă, se disting patru grupe de teritorii. Mai întâi, țările anglo-saxone (Anglia, Commonwealth-ul, SUA), în care predomină judecătorul judiciar, dar unde se înfiltrează și jurisdicțiile administrative speciale.

Apoi, țările în care predomină tribunalele administrative, separate de tribunalele judiciare și cu competență largă. În această categorie intră Franța, Germania, Austria.

Vin apoi țările care au jurisdicții administrative, dar cu o competență reziduală sau de atribuție alături de judecătorul judiciar, înzestrat cu o largă competență și cu puteri de casație permanente (Italia, Belgia, România).

În fine, țările unde predomină judecătorul judiciar sau anumite secții ale acestor tribunale, specializate în cunoașterea contenciosului administrativ (Elveția, România).

Regimul juridic al jurisdicților administrative în România conform dispozițiilor constituționale revizuite

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 328 din 29 august 1998.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 139 din 2 iunie 1994.

[3] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 161 din 18 iulie 1997.

[4] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea 1, nr. 212 din 21 octombrie 1991, cu modificările ulterioare.

[5] Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 941 din 29 decembrie 2003.

Constituția României din 1991, în forma sa inițială[1], nu conținea dispoziții cu caracter de principiu privitoare la jurisdicțiile administrative. Singurele dispoziții speciale în materie se regăseau în art. 133 alin. 2 și respectiv, în art. 139 alin. 1 și priveau două autorități administrative cu atribuții jurisdicționale, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea de Conturi.

Astfel, textele prevedeau:

„Art.133, (2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor. [. . .]".

„Art.139, (...) în condițiile legii, Curtea de Conturi exercită și atribuții jurisdicționale."

Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime[2], jurisdicția constituțională s-a pronunțat asupra conformității cu dispozițiile constituționale (originare) a existenței procedurilor administrativ jurisdicționale și, prin urmare, a jurisdicțiilor administrative.

Astfel, în legătură cu problema referitoare la legitimitatea constituțională procedurilor administrative jurisdicționale, Plenul Curții Constituționale a considerat că este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată. Procedura administrativ-jurisdicțională constituie o măsură de protecție, care, deci, nu poate avea ca scop în nici un mod, limitarea accesului la justiție, în conformitate cu prevederile art. 125 din Constituție, justiția se înfăptuiește de Curtea Supremă de Justiție, de celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege. Așa fiind, existența unor organe administrative de jurisdicție nu poate să ducă la înlăturarea intervenției instanțelor judecătorești, în condițiile stabilite de lege. Această consecință rezultă din exigențele principiului separației puterilor în stat, care, în ceea ce privește relația dintre administrația publică și autoritatea judecătorească, exclud posibilitatea ca un organ al administrației publice, chiar cu caracter jurisdicțional să se substituie autorității judecătorești. Ca urmare, activitatea organului de jurisdicție administrativă este supusă controlului judecătoresc al instanței de contencios administrativ sau al altei instanțe competente, potrivit legii, iar părților nu li se poate limita exercitarea acestui drept consfințit de prevederile Constituției[3].

Cu această motivare, Plenul Curții Constituționale, cu o majoritate de 5 voturi la 7, a statuat că instituirea unor proceduri administrative jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție, privind liberul acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești.

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 208/2000 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 105/1997 pentru soluționarea obiecțiunilor, contestațiilor și a plângerilor asupra sumelor constatate și aplicate prin actele de control sau de

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 69 din 16 martie 1994.

[3] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicțiile Administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 24.

impunere ale organelor Ministerului Finanţelor, modificată prin Ordonanţa Guvernului nr. 13/1999[1] s-a reţinut că, în legătură cu legitimitatea constituţională a procedurilor administrative jurisdicţionale, prin Decizia Plenului nr. 1/1994 instanţa constituţională a statuat, în principiu, că instituirea unor astfel de proceduri nu contravine principiilor constituţionale.

Jurisdicţia constituţională a reţinut că existenţa unor proceduri prealabile administrative jurisdicţionale este acceptată şi în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, jurisprudenţa prin care, în legătură cu aplicarea art. 6 parag.1 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, s-a subliniat că „Raţiuni de flexibilitate şi eficienţă, care sunt pe deplin compatibile cu protecţia drepturilor omului, pot justifica intervenţia anterioară a unor organe administrative sau profesionale [...] ce nu satisfac sub fiecare aspect în parte exigenţele menţionatelor prevederi; un asemenea sistem poate fi reclamat de tradiţia juridică a mai multor state membre ale Consiliului Europei" (cazul „Le Compte, Van Leuven şi De Meyere contra Belgiei", 1981).

Având în vedere cele statuate prin Decizia Plenului nr. 1/1994, precum şi jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituţională a reţinut că instituirea prin lege a unei proceduri administrative jurisdicţionale nu este, *eo ipso*, neconstituţională.

Pe de altă parte însă, Curtea Constituţională a acceptat susţinerea potrivit căreia procedura administrativă jurisdicţională instituită prin Legea nr. 105/1997 pentru soluţionarea obiecţiunilor, contestaţiilor şi a plângerilor asupra sumelor constatate şi aplicate prin actele de control sau de impunere ale organelor Ministerului Finanţelor[2] nu asigură un termen rezonabil pentru judecarea cauzelor, astfel încât a constatat că, sub acest aspect, excepţia de neconstituţionalitate este întemeiată.

Astfel, jurisdicţia de contencios constituţional a reţinut, *inter alia*, că parcurgerea procedurii prealabile administrative jurisdicţionale, astfel cum era ea reglementată de Legea nr. 105/1997 pentru soluţionarea obiecţiunilor, contestaţiilor şi a plângerilor asupra sumelor constatate şi aplicate prin actele de control sau de impunere ale organelor Ministerului Finanţelor, devenea deosebit de împovărătoare şi, prin urmare, în discordanţă cu conceptul de „termen rezonabil" stabilit de art. 6 parag. I din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

În concluzie, Curtea Constituţională a admis în parte excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor Legii nr. 105/1997 pentru soluţionarea obiecţiunilor contestaţiilor şi a plângerilor asupra sumelor constatate şi aplicate prin actele de control sau de impunere ale organelor Ministerului Finanţelor, declarând neconstituţionale prevederile art. 2 - art. 7.

Propunerea de lege constituţională urmărea revizuirea Constituţiei, ea purtând, *inter alia*, asupra viitoarelor art. 21 alin. 4, art. 132 alin. 8 şi art. 133 alin. 2.

Textele aveau următorul conţinut:

„Art. 21. - (4) Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative dacă legea nu prevede altfel".

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 695 din 27 decembrie 2000.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 136 din 30 iunie 1997, cu modificările ulterioare, abrogată prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 13/2001.

„Art.132.-(8) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii nu pot fi atacate la instanțele judecătorești".

„Art. 133. - (2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, în secții și în plen, în domeniul jurisdicției disciplinare a judecătorilor și procurorilor, fără votul ministrului justiției și al procurorului general, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică".

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României[1], instanța de contencios constituțional, exercitând din oficiu controlul constituționalității inițiativei de revizuire constituțională a statuat și asupra dispozițiilor propuse pentru art. 21 alin. 4, art. 132 alin. 8 și art. 133 alin. 2.

Cu privire la dispozițiile art. 21 alin. 4, în virtutea cărora jurisdicțiile administrative sunt facultative, dacă legea nu prevede altfel, Curtea Constituțională a considerat că acestea nu au nici o relevanță constituțională. Astfel, din moment ce legiuitorul nu a prevăzut obligativitatea unei proceduri administrative jurisdicționale, nu se poate ridica problema interzicerii liberului acces la justiție, iar dacă a prevăzut o asemenea procedură și ea este obligatorie, textul constituțional este inutil. Ca atare, textul nu este necesar, pentru ca nu își găsește aplicare în practică și urmează să fie eliminat, în plus, se observă că accesul liber la justiție, potrivit art. 21, nu poate fi condiționat de o jurisdicție administrativă facultativă sau chiar obligatorie, sens în care Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii[2].

În consecință, Curtea Constituțională a supus atenției Parlamentului observațiile din considerentele deciziei privind dispozițiile art. 21 alin. 4 din propunerea legislativă de revizuire a Constituției.

Cât privește Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională a constatat că, în virtutea art. 132 alin. 8, hotărârile acestuia nu pot fi atacate la instanțele judecătorești, dispoziție aflată într-un raport antinomic cu prevederile art. 21 alin. 1 din Constituție, potrivit cărora „Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime". Mai mult, într-un stat de drept, neasigurarea accesului liber la instanțele judecătorești este inacceptabilă. Ca atare, interzicerea recursului în justiție, cu privire la astfel de hotărâri, este contrară principiului stabilit de art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în virtutea căruia orice persoană are dreptul la un proces echitabil, un asemenea proces fiind exclus în afara unei instanțe care să garanteze efectiv independența judecătorului.

Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, în secții și în plen, în domeniul jurisdicției disciplinare a judecătorilor și procurorilor, fără votul ministrului justiției și al procurorului general, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. Această dispoziție constituțională nu poate interzice accesul la justiție al persoanei judecate de această „instanță" extrajudiciară, fără încălcarea prevederilor art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 317 din 12 mai 2003.

[2] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicțiile Administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 25.

Cu această motivare, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 133, alin. 2 nu contravin dispozițiilor constituționale, în timp ce dispozițiile ce urmează a fi introduse la art. 132, alin. 8 sunt neconstituționale, deoarece se află în contradicție cu prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ar avea ca efect suprimarea liberului acces la justiție, încălcându-se, de asemenea, limitele revizuirii prevăzute de art. 148, alin. 2 din Constituție.

În urma revizuirii prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României[1] și a renumerotării și republicării Constituției[2], dispozițiile constituționale actuale care ne interesează în raport cu obiectul prezentului articol sunt cuprinse în art. 21, alin. 4, precum și în art. 134, alin. 2.

Redactarea textelor este următoarea:

„Art. 21. - (4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite".

„Art. 134. - (2) Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. [. . .]".

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 411/2003 referitoare, la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12, alin. 1 din Ordonanța de urgență, Guvernului nr. 13/2001 privind soluționarea contestațiilor împotriva măsurii dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanțelor Publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 506/2001 s-a statuat că, potrivit normelor constituționale revizuite, caracterul facultativ jurisdicțiilor administrative permite celui îndreptățit să se adreseze fie organului administrativ jurisdicțional, fie direct instanței de judecată. Odată aleasă calea administrativă jurisdicțională, aceasta trebuie urmată până la capăt.

În doctrina de specialitate[3] s-a observat că interpretarea art. 21 alin. 4 din Constituția revizuită ridică, înainte de toate, problema delimitării domeniului de aplicare a textului, reținându-se că dacă s-ar proceda exclusiv la o interpretare izolată a textului, s-ar ajunge, simplu, la concluzia că, în toate circumstanțele, jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite.

În realitate însă, nu aceasta este soluția corectă. Pentru a identifica în mod corect voința legiuitorului constituant, este nevoie de o interpretare sistematică a textului.

Astfel, art. 21, în al cărui alin. 4 se regăsește dispoziția pe care o interpretăm, se intitulează „Accesul liber la justiție". Textul consacră unele elemente ale dreptului la un proces echitabil, între care dreptul la o instanță, la un judecător în dimensiunea dreptului de acces la justiție.

Potrivit alin. 1, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, iar alin. 2 dispune că nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept. Accesul la justiție, consacrat de art. 21, semnifică accesul la instanțele judecătorești, soluția rezultând din corelarea acestei dispoziții cu aceea înscrisă în art. 126 alin. 1, potrivit căreia justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

[2] Republicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

[3] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicțiile Administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 27.

Alin. 4 din art. 21, care instituie caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative, nu poate fi izolat de context. El face parte din articolul constituțional purtând asupra accesului la justiție. Prin urmare, aceste dispoziții nu vizează jurisdicțiile administrative decât prin raportare la accesul la justiție.

În consecință, s-a constatat, cĂ nu în toate împrejurările jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite. Numai atunci când este vorba, pentru apărarea drepturilor, a libertăților sau a intereselor legitime, de realizarea dreptului de acces la o instanță judecătorească, își găsește aplicarea art. 21 alin. 4 din Constituție. Pentru toate celelalte ipoteze, adică atunci când nu sunt o procedură prealabilă sesizării instanței judecătorești, nu există nici o condiționare constituțională, astfel încât este conform normelor constituționale ca legiuitorul să prevadă jurisdicții administrative obligatorii și/sau cu taxă.[1]

S-au avut în vedere două situații.

Un prim caz este acela al jurisdicțiilor administrative represive în materie disciplinară. Tradițional în dreptul administrativ, în temeiul poziției de supraordonare, al puterii sale ierarhice, șeful unui funcționar public exercită puterea disciplinară asupra acestuia, având dreptul de a-i aplica o sancțiune administrativă disciplinară. Ulterior aplicării sancțiunii, cel în cauză se poate considerA vătămat într-un drept, o libertate sau un interes legitim, deci are acces la justiție, care nu poate fi condiționat de parcurgerea vreunei jurisdicții administrative.

Este însă perfect posibil ca legiuitorul, ca mijloc de protecție a funcționarului public, să diminueze puterea disciplinară ierarhică a șefului asupra funcționarului public, recunoscându-i primului numai un drept la o acțiune disciplinară, adică de a sesiza o jurisdicție administrativă, în vederea tragerii la răspundere administrativă disciplinară a funcționarului public și aplicării unei sancțiuni administrative disciplinare. O asemenea procedură administrativă disciplinară, cu caracter represiv disciplinar, nu împiedică și nu condiționează cu nimic accesul la justiție, deoarece, înainte de soluția organului administrativ disciplinar, nu există nici un drept, o libertate sau un interes legitim vătămat, pentru care cel interesat să aibă dreptul de a se adresa justiției. Funcționarul administrativ sancționat disciplinar prin hotărârea unui organ administrativ disciplinar poate considera că i-a fost lezat un drept, o obligație sau un interes legitim abia prin aplicarea sancțiunii, din acest moment născându-se dreptul său la o acțiune în instanță, care nu este condiționat în nici un fel de parcurgerea vreunei proceduri administrative prealabile.[2]

O particularizare a ipotezei în care o sancțiune administrativă disciplinară nu se aplică persoanelor din sectorul public decât printr-o procedură administrativă jurisdicțională este făcută chiar de Constituție, prin art. 134 alin. 2. Pentru judecători și pentru procurori, sancționarea disciplinară este de competența Consiliului Superior al Magistraturii, organ administrativ cu atribuții jurisdicționale, care își exercită această competență prin cele două secții ale sale. Magistratul nemulțumit are dreptul, prin norma expresă înscrisă în art. 134 alin. 3, și care este un caz particular al accesului liber la justiție consacrat de art. 21 alin. 1, să atace hotărârea disciplinară a secției Consiliului Superior al Magistraturii la Înalta Curte de Casație și Justiție.

---

[1] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicțiile Administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 28.

[2] Idem.

În mod similar se poate pune problema pentru alte proceduri administrative represive, nu numai disciplinare, ci cum ar putea fi acelea în materie contravenţională, unde legiuitorul ar putea adopta soluţia aplicării sancţiunii contravenţionale nu de un agent constatator, ci de o jurisdicţie administrativă sesizată de agentul constatator.

Un al doilea caz ar putea fi acela în care recurgerea la o procedură administrativă jurisdicţională ar fi cerută de lege pentru înfăptuirea administraţiei active. Potrivit regulilor tradiţionale ale separaţiei puterilor în stat, administraţia publică execută legile, în timp ce justiţia soluţionează litigiile. Cu titlu de exemplu, legea ar putea să prevadă că o autorizaţie de construcţie s-ar emite de un organ al administraţiei active, cum ar fi primarul, prin procedura administrativă obişnuită.

Pe de altă parte, tot legea ar putea să prevadă altceva, şi anume că emiterea autorizaţiei de construcţie s-ar face, în urma cererii celui interesat, de un organ administrativ jurisdicţional, în urma unei proceduri administrative jurisdicţionale. Pentru această a doua soluţie legislativă, persoana care ar dori să obţină o autorizaţie de construcţie ar trebui să formuleze cerere la organul administrativ jurisdicţional şi să parcurgă procedura administrativă jurisdicţională. Cererea sa nu ar purta asupra pretinsei vătămări a unui drept, a unei libertăţi sau a unui interes legitim, care să îi deschidă accesul la justiţie, ci asupra obţinerii unui act administrativ, care este o problemă de competenţă a administraţiei publice, iar nu a justiţiei, aceasta din urmă neînfăptuind administraţie publică. Abia după ce, parcurgându-se procedura administrativă jurisdicţională, solicitantul nu ar obţine (în tot sau în parte) actul administrativ solicitat, el s-ar putea pretinde victimă a unei violări a unui drept, unei libertăţi sau unui interes legitim şi a avea acces liber la justiţie, necondiţionat de vreo procedură administrativă jurisdicţională prealabilă[1].

Prin urmare, în situaţiile prezentate, procedurile administrative jurisdicţionale nu sunt proceduri ulterioare vătămării unui drept, a unei libertăţi sau a unui interes legitim şi anterioare exercitării dreptului care se naşte la o acţiune în justiţie (pentru a fi aplicabilă dispoziţia constituţională din art. 2 alin. 4, în sensul caracterelor facultativ şi gratuit), ci o modalitate de înfăptuire a administraţiei publice, cu consecinţa că abia în urma acestei proceduri administrative jurisdicţionale se poate pune problema unei vătămări şi, pe cale de consecinţă, se naşte dreptul de liber acces la justiţie.

S-a reţinut[2] că în această a doua situaţie, când se realizează administraţia publică (problema de competenţa autorităţilor administraţiei publice, iar nu a justiţiei), faptul că procedura nu este una administrativă ordinară, ci una administrativ jurisdicţională, reprezintă nu o condiţionare a accesului la justiţie, ci o garanţie, suplimentară pentru persoana în cauză, deoarece procedura administrativ jurisdicţională, spre deosebire de procedura administrativă clasică, îi permite celui interesat să participe la o procedură contradictorie, în care să îşi poată exercita dreptul la apărare şi unde cel care decide este independent şi imparţial, neavând interese în cauză.

De aceea, pentru aceste ipoteze, legiuitorul poate institui o procedură administrativă jurisdicţională obligatorie, fără să intre în conflict cu regula, înscrisă în art. 21 alin. 4 din Constituţie.

---

[1] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicţiile Administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 29.

[2] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicţiile Administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 30.

Bineînțeles, este posibilă o combinare, în cascadă, a două proceduri administrative jurisdicționale: o primă procedură, care să nu presupună un litigiu privind un drept, o libertate sau un interes legitim, și o a doua procedură ulterioară, de contestare a soluțiilor primei proceduri. Firesc, în raport de concluziile anterioare, prima procedură poate fi instituită obligatoriu de legiuitor, în timp ce a doua va fi facultativă și gratuită.

Spre exemplu, tragerea la răspundere administrativă disciplinară se poate realiza, potrivit unei legi speciale, în fața unui organ administrativ jurisdicțional. Soluția acestuia poate nemulțumi persoana în cauză, care își vede vătămat un drept, o libertate sau un interes legitim. Este posibil ca soluția jurisdicției administrative disciplinare să fie susceptibilă de atac la o altă autoritate administrativă disciplinară, dar aceasta a doua procedură administrativă disciplinară va fi fără discuție, facultativă și gratuită.

În concret, Legea nr. 51/ 1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, prin art. 72, instituie trei jurisdicții administrative disciplinare: comisia de disciplină a baroului, Comisia Superioară de Disciplină și Consiliul Uniunii Avocaților din România, constituit ca instanță disciplinară, în primă instanță jurisdicția disciplinară judecă abaterile disciplinare ale avocaților, aspect care nu intră sub incidența art. 21 alin. 4 din Constituție, în schimb, soluțiile primei instanțe pot fi atacate cu recurs la jurisdicția disciplinară superioară, ceea ce înseamnă utilizarea, dacă este vorba de avocatul sancționat, a unei proceduri pentru apărarea drepturilor, libertăților sau intereselor legitime, ceea ce atrage aplicarea art. 21 din Constituție, privind dreptul de liber acces la justiție, inclusiv în dimensiunea alin. 4, adică a caracterului facultativ și gratuit al recursului administrativ jurisdicțional. Rezultă că avocatul nemulțumit de soluția primei instanțe disciplinare poate alege între a formula recurs la jurisdicția disciplinară superioară (după care se poate adresa justiției) sau a sesiza direct instanța judecătorească.

Intrând în domeniul de aplicare a art. 21 alin. 4 din Constituție, adică în ipoteza existenței și exercitării dreptului de liber acces la justiție, când jurisdicțiile administrative trebuie să fie facultative și gratuite, amintim că, anterior revizuirii constituționale, există posibilitatea condiționării introducerii unei acțiuni în justiție de parcurgere a unei proceduri administrative jurisdicționale prealabile.

Dispozițiile art. 21 din Constituție trebuie interpretate, prin corelare cu acelea ale art. 20 alin. 1, și în lumina art. 6 parag.1 și a art. 13 din Convenția europeană a drepturilor omului, privitoare la dreptul la un proces echitabil și la dreptul la o cale efectivă de atac, texte convenționale interpretate, la rândul lor, în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

Astfel, dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6, include dreptul la o instanță, pentru care dreptul de acces constituie una dintre dimensiuni. Instanța la care se referă art. 6 parag.1 este o formațiune jurisdicțională, care este stabilită prin lege, care are plenitudine de jurisdicție, atât în fapt, cât și în drept, care se bucură de independență și imparțialitate (ca și membrii ce o compun), în fața căreia se desfășoară o procedură jurisdicțională echitabilă, cu garanții de contradictorialitate, publicitate, drept la apărare și termen rezonabil, care are puterea de a tranșa ea însăși litigiul (iar nu doar de a emite un aviz), printr-o hotărâre care, odată intrată în puterea lucrului judecat, se bucură de

stabilitate, obligativitate şi de garantarea executării sale. Orice organ care satisface aceste caractere este calificat drept o „instanţă" în sensul art. 6 din Convenţie, chiar dacă, în dreptul intern, nu este o instanţă judecătorească, aparţinând puterii judiciare[1].

Dreptul de acces la o instanţă, prevăzut de art. 6, nu este un drept absolut, ci el reclamă, prin însăşi natura sa, o reglementare din partea statului, ceea ce, implicit, permite anumite ingerinţe, cu condiţia ca acestea să nu aducă atingere înseşi substanţei dreptului şi să nu impiedice exerciţiul efectiv al său. Astfel, nici instituirea unei proceduri prealabile sesizării instanţei, nici obligativitatea plăţii unor taxe judiciare nu încalcă, în principiu, dreptul de acces, cu condiţia ca aceste ingerinţe, prin modul lor de reglementare şi de aplicare concretă, să nu aducă atingere substanţei dreptului de acces, care trebuie să fie un drept real şi efectiv, iar nu unul teoretic sau iluzoriu.

Domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului la un proces echitabil, prevăzut de art. 6, este limitat la materiile civilă şi penală, cu precizarea că cele două noţiuni au un caracter european autonom, deci un sens propriu în Convenţia europeană, care nu se suprapune sensului dat aceloraşi cuvinte de legislaţiile naţionale.

Pe de altă parte, dreptul la o cale efectivă de atac, consacrat de art. 13, constă în recunoaşterea, în dreptul intern, a unei căi de atac, la o autoritate naţională, pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor consacrate de Convenţie. Prin urmare, acest drept există numai pentru cazul pretinselor violări ale drepturilor şi libertăţilor convenţionale (deci din amintita Convenţie). Calea de atac nu trebuie, obligatoriu, să fie o acţiune în justiţie, nici organul competent o instanţă. Totuşi, caracterul efectiv al acestui drept reclamă existenţa unor garanţii de independenţă şi imparţialitate pentru organul care soluţionează calea de atac, precum şi anumite garanţii de procedură echitabilă şi eficace în exercitarea acesteia. Garanţiile art. 13, relative la organul competent şi la procedură, sunt însă inferioare celor înscrise în art. 6.

Dacă pornim de la premisa că instanţele judecătoreşti din România şi procedurile în faţa acestora, aşa cum sunt ele reglementate la nivel constituţional, satisfac exigenţele art. 6 şi art. 13 din Convenţie, atunci concluzia la care se ajunge, sub aspectul care ne interesează în prezentul articol, este că reglementarea constituţională naţională este superioară celei europene.

Pe de o parte, este garantat, în toate cazurile, accesul la justiţie, la jurisdicţia judiciară, deci la instanţele judecătoreşti, iar nu doar la orice fel de „instanţe".

În al doilea rând, accesul la justiţie este recunoscut nu numai în materie civilă şi penală, respectiv nu numai pentru apărarea drepturilor consacrate de Convenţia europeană, ci pentru toate drepturile, libertăţile şi interesele legitime.

În sfârşit, cu particularizarea legată de obiectul cercetării de faţă, nu este permisă o ingerinţă în dreptul de acces constând în parcurgerea unei proceduri administrative jurisdicţionale prealabile, obligatorii şi/sau cu taxă.

Actualul text constituţional, dispunând că jurisdicţiile administrative speciale sunt facultative şi gratuite, face necesară interpretarea celor cinci noţiuni pe care le conţine: „jurisdicţii", „speciale", „administrative", „facultative" şi „gratuite".

Astfel, în primul rând, dispoziţia constituţională se referă exclusiv la „jurisdicţii", atunci când prevede beneficiul caracterelor facultativ şi gratuit.

---

[1] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicţiile Administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 31.

Se pune astfel întrebarea dacă orice procedură prealabilă sesizării instanței judecătorești nu mai poate fi obligatorie, și nici cu plată, sau dacă această garanție este recunoscută exclusiv pentru procedurile jurisdicționale.

Credem că răspunsul la această întrebare nu poate fi dat de raționamentul a fortiori, care ar consta în a spune că, dacă procedurile jurisdicționale nu pot condiționa accesul la justiție, cu atât mai puțin acest lucru nu se poate întâmpla pentru procedurile prealabile nejurisdicționale.

În doctrina de specialitate[1], regula înscrisă în art. 21 din Constituție, în acord și cu art. 6 și art. 13 din Convenția europeană prevede dreptul de acces la o instanță. De la această regulă sunt permise ingerințe, sub forma unor proceduri prealabile obligatorii, care însă nu trebuie să împiedice realizarea efectivă a dreptului de acces. Aceste proceduri prealabile obligatorii sunt deci permise, cu respectarea condiției caracterului efectiv al accesului la justiție. Prin urmare, ca regulă, normele constituționale și internaționale recunosc, cu anumite condiționări, posibilitatea ingerințelor în dreptul de acces, inclusiv prin existența unor proceduri obligatorii. Dreptul național constituțional, mai favorabil, interzice asemenea condiționare, dacă este cazul unei proceduri jurisdicționale. Prin urmare, ne găsim în situația unei excepții, care este de strictă interpretare și nu poate fi extinsă prin analogie și la procedurile nejurisdicționale.

La aceeași soluție se ajunge și prin utilizarea argumentului conform căruia unde legiuitorul (constituant) a facut distincții, și interpretul trebuie să le facă în mod expres, art. 21 alin. 4 se referă la procedurile jurisdicționale, deci nu la toate procedurile prealabile acțiunii în justiție. Tradițional, atât în dreptul român, cât și în dreptul comparat, pot exista proceduri prealabile sesizării instanței judecătorești, sub diferite forme, în cazul în care constituantul ar fi dorit să le suprime pe toate, el ar fi trebuit să o spună expres și explicit, cu caracter general, iar nu doar cu particularizare concretă la un sigur caz, acela al jurisdicțiilor administrative.

Precizăm că în doctrină[2] s-a și exprimat un punct de vedere contrar, în sensul că, pentru similitudine de situații și identitate de rațiune, sunt implicit abrogate normele din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ[3], referitoare la procedura prealabilă administrativă.

Pentru a verifica dacă o procedură are sau nu caracter jurisdicțional pot fi utilizate două elemente, care sunt într-o relație de subsidiaritate.

Pe de o parte, este vorba de calificarea expresă făcută de lege, fie în sensul că o procedură are natura jurisdicțională, fie în sensul că o procedură nu este jurisdicțională.

În subsidiar, în tăcerea legii, natura procedurii se determină în raport de trăsăturile organului în fața căruia se desfășoară și de elementele caracteristice de procedură. Astfel, cu caracter de principiu, ne aflăm în prezența unei jurisdicții și a unei proceduri jurisdicționale atunci când: organul este stabilit prin lege; organul respectiv și membrii săi sunt independenți și imparțiali incluși în neidentificarea „Judecătorului" (în sens larg) cu partea; organul este învestit cu deplină jurisdicție, în fapt și în drept; organul are putere de

---

[1] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicțiile Administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite,* Revista Dreptul, 2004, p. 32.

[2] A se vedea: I. Deleanu, *Revizuirea Constituției,* în Dreptul nr. 12/2003, p. 14, nota 26.

[3] Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare.

decizie, iar nu rol de aviz; procedura este echitabilă şi prezintă elemente de contradictorialitate publicitate şi termen rezonabil; respectarea dreptului la apărare; principiul *no reformatio in pejus*; autoritatea de lucru judecat (după parcurgerea eventualelor căi de atac); caracterul obligatoriu al actului jurisdicţional; posibilitatea execitării silite a actului jurisdicţional[1].

Spre exemplu, art. 31 şi următoarele din Ordonanţa Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor fac expres vorbire de comisii de jurisdicţie a imputaţiilor, deci afirmă expres caracterul jurisdicţional al acestor organe administrative.

Dimpotrivă, Codul de procedură fiscală nu caracterizează expres procedura administrativă fiscală pe care o reglementează ca fiind sau nu jurisdicţională. Personal, ca opinie doctrinară, nu am putea susţine ferm caracterul jurisdicţional al procedurii administrative fiscale instituite prin Codul de procedură fiscală.

Astfel, în procedura fiscală reglementată de Codul de procedură fiscal; constatăm prezenţa unor elemente specifice procedurii jurisdicţionale, în special acelea privind: motivarea în fapt şi în drept a contestaţiei (în timp ce, în principiu, actul-administrativ nu necesită motivare); caracterul definitiv al contestaţiei în sistemul căilor administrative de atac (spre deosebire de această situaţie, în principiu actul administrativ este revocabil); soluţionarea contestaţiei în limita sesizării (în timp ce un organ al administraţiei active poate acţiona şi din oficiu principiul neagravării propriei situaţii în calea de atac; rolul activ al organului fiscal; dreptul contribuabilului de a fi ascultat de organul fiscal; soluţionarea întâi a excepţiilor de procedură, apoi a celor de fond, apoi a fondului cauzei; administrarea şi aprecierea probelor; soluţionarea pe fond a contestaţiei, chiar dacă poartă o denumire greşită.

Sunt însă absente unele elemente esenţiale ale unei proceduri jurisdicţionale adevărate, mai ales lipsa distincţiei în toate cazurile între organul de soluţionare şi organul al cărui act se contestă (posibilitatea confuziei judecătorului cu partea) şi lipsa anumitor garanţii de independenţă şi imparţialitate a organului care soluţionează contestaţia (compus din funcţionari publici strict integraţi ierarhiei din care face parte organul fiscal al cărui act se atacă).

Totuşi, nu putem face abstracţie de calificările legale şi jurisprudenţiale. Astfel, normele legale anterioare în materie au fost cuprinse, succesiv, în Legea nr. 105/1997 pentru soluţionarea obiecţiunilor, contestaţiilor şi a plângerilor asupra sumelor constatate şi aplicate prin actele de control sau de impunere al organelor Ministerului Finanţelor şi în Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 13/2001 privind soluţionarea contestaţiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanţele Publice[2]. Nici unul dintre aceste acte normative nu califică în vreun fel procedura administrativă fiscală pe care o reglementa.

În schimb, în art. 196 din Codul de procedură fiscală, care cuprinde o normă tranzitorie privind procedurile fiscale anterioare (adică în baza Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 13/2001 privind soluţionarea contestaţiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanţelor

---

[1] Corneliu Liviu-Popeseu, *Jurisdicţiile Administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 33.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 62 din 6 februarie 2001, cu modificările ulterioare, abrogată prin Codul de procedură fiscală.

Publice), respectivele proceduri fiscale anterioare sunt calificate expres drept proceduri administrative jurisdicționale. Mai mult, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa a statuat expres că procedurile administrative fiscale cuprinse în cele două acte normative succesive cu rol de drept comun în materie sunt proceduri administrative jurisdicționale.

Dacă în situația procedurii fiscale prevăzute de reglementările anterioare, care conținea mult mai puține elemente specifice procedurii jurisdicționale, s-au făcut de judecătorul constituțional, respectiv de legiuitor, calificări obligatorii privind natura jurisdicțională a acestei proceduri, *a fortiori* procedura actuală, instituită prin Codul de procedură fiscală, care are mult mai multe elemente jurisdicționale, trebuie calificată drept jurisdicțională în concluzie, realizând o interpretare istorică a Codului de procedură fiscală, prin comparare cu reglementările anterioare, și ținând seama de interpretarea obligatorie dată de Curtea Constituțională și de legiuitor naturii juridice a procedurilor anterioare, ajungem la concluzia că, legal, procedura fiscală reglementată de Codul de procedură fiscală trebuie calificată drept o procedură administrativă jurisdicțională, iar organul fiscal competent să soluționeze contestațiile fiscale drept un organ administrativ jurisdicțional (organ administrativ cu atribuții jurisdicționale). Consecința evidentă este că această procedură fiscală trebuie, obligatoriu, să fie facultativă (aspect care nu este menționat expres) și gratuită (pentru care în text se regăsește o dispoziție în acest sens).

Există și situații în care procedura desfășurată în fața unui organ poate fi calificată drept jurisdicțională, dar respectivul organ să nu aibă plenitudine de jurisdicție.

Astfel, potrivit art. 72 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, sancționarea disciplinară a unui avocat este exclus de competența unei jurisdicții administrative, care are plenitudine de competență, iar soluția acesteia poate fi recurată la jurisdicția disciplinară superioară. Jurisdicția disciplinară de primă instanță, care judecă abaterile disciplinare a avocaților, nu intră sub incidența art. 21 alin. 4 din Constituție, în schimb, utilizarea de avocatul sancționat a căii de atac la jurisdicția disciplinară superioară: este o procedură pentru apărarea drepturilor, libertăților sau intereselor legitime ceea ce atrage aplicarea art. 21 din Constituție.

Și în procedura-disciplinară pentru notari, potrivit art. 40 din Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale, există o primă instanță disciplinară, consiliul de disciplină, cu plenitudine de competență, precum și instanța disciplinară de la al doilea nivel, Consiliul Uniunii Naționale a Notarilor Publici, această a doua etapă a procedurii fiind facultativă.

Pe de altă parte, conform art. 71 și art. 72 din Legea privind Statutul funcționarilor publici, comisiile de disciplină, deși sunt organe administrative disciplinare, iar procedura în fața lor este administrativ - disciplinară, nu au plenitudine de competență, sancțiunea administrativă disciplinară fiind aplicată de șefii ierarhici ai funcționarilor publici.

Similar, art. 62 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului prevede caracterul consultativ al consiliilor de disciplină pentru polițiști.

O situație mixtă există potrivit art. 115 - art. 124 din Legea privind Statutul personalului didactic, deoarece procedura tragerii la răspundere disciplinară a personalului didactic presupune implicarea următoarelor organe administrative, ca titulare ale acțiunii disciplinare; organe administrative care desemnează o comisie de cercetare; o comisie de cercetare, ca organ administrativ jurisdicțional, în fața căruia se desfășoară o procedură administrativ jurisdicțională; organe administrative, care aplică sancțiunea

disciplinară; colegii de disciplină sau de onoare, organe administrative jurisdicţionale, care soluţionează căile administrative jurisdicţionale de atac împotriva actelor administrative de aplicare a sancţiunilor administrative disciplinare. Or, comisiile de cercetare, deşi sunt organe administrative jurisdicţionale în faţa cărora se desfăşoară o procedură administrativă jurisdicţională disciplinară, nu au plenitudine de jurisdicţie, deoarece ele nu sunt competente să decidă sancţiunile disciplinare. Oricum, aceste comisii de cercetare nu cad sub incidenţa art. 21 alin. 4 din Constituţie, deoarece procedura în faţa lor nu este una de apărare a unui drept, a unei libertăţi sau a unui interes legitim, deci nu are legătură cu accesul liber la justiţie, în schimb, colegiile de disciplină sau de onoare sunt organe administrative jurisdicţionale cu competenţă deplină. Pe de altă parte, procedura administrativă jurisdicţională în faţa lor este facultativă şi gratuită.

În doctrină s-a precizat că procedurile care nu sunt jurisdicţionale nu sunt vizate de art. 21 alin. 4 din Constituţie şi pot fi prevăzute obligatoriu de legiuitor, înainte de sesizarea instanţei de judecată, şi, în plus, tot legiuitorul poate institui şi obligativitatea plăţii unor taxe pentru parcurgerea respectivelor proceduri[1].

Cu titlu de exemplu de proceduri prealabile obligatorii, care nu au caracter jurisdicţional, deci care continuă constituţional să existe, amintim:

- procedura obligatorie a recursului administrativ graţios, prevăzută de art. 5 alin. 1 din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ (cu sublinierea faptului că este obligatorie numai faza recursului administrativ graţios, la autoritatea publică emitentă sau care tace, iar nu şi faza recursului administrativ ierarhic, la autoritatea administrativă ierarhic superioară);

- procedura obligatorie a concilierii în materie comercială, prevăzută de art. 720 din Codul de procedură civilă;

- procedura obligatorie a concilierii în materie profesională între avocaţi, prevăzută de art. 23 alin. 1 lit. g din Statutul profesiei de avocat.[2]

Astfel, rezultă că dispoziţiile art. 109 alin. 2 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia, în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, în condiţiile stabilite de acea lege, sunt constituţionale, dar numai dacă, pe de o parte, în concret acele proceduri nu stânjenesc disproporţionat accesul efectiv la justiţie, iar, pe de alta, dacă ele nu sunt proceduri administrative jurisdicţionale.

În doctrină[3] s-a susţinut că procedurile prealabile la care se referă art. 109 alin. 2 din Codul de procedură civilă şi procedurile prealabile administrative jurisdicţionale sunt, împotriva unor similitudini, două categorii care se deosebesc esenţial. Personal, apreciem - dacă ne plasăm la momentul intrării în vigoare a alin. 2 din art. 109, înainte de revizuirea constituţională - că ne găsim în prezenţa unui text de drept comun, care poartă asupra tuturor tipurilor de proceduri prealabile cerute obligatoriu de lege, între care şi tipul particular al procedurii administrative jurisdicţionale. Evident, astfel cum am arătat,

---

[1] Corneliu Liviu-Popescu, *Jurisdicţiile Administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite*, Revista Dreptul, 2004, p. 31.

[2] Publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 284 din 31 mai 2001, cu modificările ulterioare.

[3] A se vedea: M. Petrovici, *Consideraţii referitoare la instituţia procedurii prealabile din perspectiva art. 109 alin. 2 din Codul de procedură civilă*, în Dreptul nr. 4/2004, p. 103 (nota 9).

după revizuirea constituțională art. 109 alin. 2 din Codul de procedură civilă nu se mai poate referi la procedurile administrative jurisdicționale, deoarece acestea, fiind facultative, nu mai pot constitui proceduri prealabile obligatorii sesizării instanței.

Și cu privire la art. 109 alin. 2 din Codul de procedură civilă, ca și pentru dispozițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, referitoare la procedura administrativă prealabilă, în doctrină[1] s-a susținut și teza abrogării implicite, prin noile dispoziții constituționale.

A doua noțiune din art. 21 alin. 4 care necesită interpretare este aceea de „administrativă", care caracterizează noțiunea de jurisdicție.

Pornind de la aceleași reguli privind interpretarea restrictivă a excepțiilor și realizarea de distincții în interpretare dacă legiuitorul le-a făcut în text, ajungem la concluzia că numai jurisdicțiile administrative se bucură de caracterele de a fi facultative și gratuite.

Orice alte posibile jurisdicții pot fi stabilite de legiuitor ca o condiționare a accesului la justiție ori pot fi însoțite de obligația plății unor taxe.

Cu titlu de exemplu, chiar dacă dispozițiile Codului de procedură civilă (art. 340 și urm.) prevăd că arbitrajul este o procedură voluntară și care se substituie justiției, art. 21 alin. 4 din Constituție nu se opune posibilității ca o lege specială să prevadă, ca o condiție pentru introducerea unei acțiuni judiciare, procedura arbitrală (deci, nu administrativă) prealabilă, cu caracter obligatoriu.

În concret, art. 23 alin. 1 lit. h din Statutul profesiei de avocat instituie procedura obligatorie de arbitraj pentru litigiile profesionale dintre avocați.

În schimb, când este vorba de jurisdicțiile „administrative", constituantul nu mai face nici o distincție. Toate jurisdicțiile administrative, ca proceduri înainte de exercitarea dreptului de acces liber la justiție, sunt facultative și gratuite, indiferent că se desfășoară în sfera administrației publice sau nu.

Cu titlu de exemplu, o procedură jurisdicțional administrativă se poate desfășura în cadrul unui ordin profesional, care nu este o autoritate publică.

Astfel, art. 31 și art. 53 alin. 2 lit. o din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat prevăd că se soluționează de consiliile baroului contestațiile și reclamațiile privind onorariile avocaților, iar decizia consiliului baroului poate fi atacată cu plângere la Comisia permanentă a Uniunii Avocaților din România, a cărei soluție este definitivă. Ne aflăm în prezența unei proceduri administrative jurisdicționale, în două trepte, organizate în afara unei autorități publice. Anterior revizuirii constituționale, această procedură administrativă jurisdicțională era obligatorie, cu precizarea că respectivul caracter definitiv al ultimei soluții era valabil numai în sistemul administrat jurisdicțional, fără a putea împiedica liberul acces la justiție. După revizuirea constituțională, această procedură administrativă jurisdicțională a devenit facultativă.

Similar, art. 40 din Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale reglementează o procedură administrativă jurisdicțională în două trepte la consiliul de disciplină și la Consiliul Uniunii Naționale a Notarilor Publici jurisdicții administrative în afara sistemului autorităților publice și în interiorul unui ordin profesional.

[1] A se vedea: I. Deleanu, *op. cit.*, p. 14, nota 26.

Noţiunea de „specială", care caracterizează jurisdicţia administrativă, atunci când se prevede că este facultativă şi gratuită, trebuie corect interpretată, în raport cu topica folosită de constituant.

Astfel, este extrem de important de remarcat faptul că în art. 21 se face referire la „jurisdicţiile speciale administrative", iar nu la jurisdicţiile administrative speciale".

Astfel, nu este vorba de acele care sunt speciale, ci de jurisdicţiile administrative.

Textul se corelează cu dispoziţiile art. 1 alin. 4, referitor la separaţia puterilor în stat, precum şi cu acelea ale art. 124 şi următoarele, privind instanţele judecătoreşti şi justiţia. Astfel, jurisdicţiile de drept comun sunt jurisdicţiile judiciare (instanţele judecătoreşti), în timp ce toate celelalte jurisdicţii (precum jurisdicţia constituţională, jurisdicţiile administrative, instanţele arbitrale) au caracter special.

Prin urmare, art. 21 alin. 4 se referă la jurisdicţiile administrative, care sunt un tip de jurisdicţii speciale.

Dacă redactarea textului ar fi fost „jurisdicţiile administrative speciale", ar fi însemnat că poate exista un sistem de jurisdicţii administrative de drept comun, precum şi jurisdicţii administrative speciale, cu consecinţa că s-ar recunoaşte caracterul facultativ şi gratuit numai jurisdicţiilor administrative speciale, în timp ce jurisdicţiile administrative de drept comun ar putea fi obligatorii pentru sesizarea instanţei judecătoreşti şi/sau ar putea presupune plata unor taxe.

Interpretarea sintagmei „jurisdicţii speciale administrative", iar nu „jurisdicţii administrative speciale", întăreşte concluzia conform căreia art. 21 alin. 4 vizează numai o categorie de jurisdicţii nejudiciare, şi anume pe cele administrative, iar nu toate jurisdicţiile neadministrative.

Şi caracterul facultativ al jurisdicţiilor administrative trebuie corect înţeles.

Pe de o parte, „facultativ" nu semnifică „interzis". Jurisdicţiile administrative nu sunt interzise de Constituţie şi nimic nu împiedică legiuitorul să instituie organe administrative jurisdicţionale şi să reglementeze proceduri administrative jurisdicţionale, înainte de sesizarea unei instanţe judecătoreşti. Nu poate exista însă obligaţia persoanei să parcurgă această procedură administrativă jurisdicţională, ci ea se poate adresa direct justiţiei, fără îndeplinirea vreunei proceduri prealabile (cu caracter administrativ jurisdicţional). Altfel spus, persoana care pretinde că este vătămată într-un drept, într-o libertate sau într-un interes legitim are alegerea între a încerca parcurgerea procedurii administrative jurisdicţionale sau a se adresa direct justiţiei (instanţei judecătoreşti).

Pe de altă parte, rămâne nemodificat aspectul anterior al accesului liber la justiţie, cu consecinţa că, şi dacă persoana în cauză a ales să parcurgă o procedură administrativă jurisdicţională, dacă aceasta nu i-a dat satisfacţie, ea are dreptul să introducă acţiune în justiţie. Utilizarea unei căi administrative jurisdicţionale nu poate în nici un caz bloca accesul la justiţie.

În sfârşit, deşi persoana are alegerea între a încerca procedura administrativă jurisdicţională (după care se poate adresa liber justiţiei) sau a introduce direct o acţiune la instanţa judecătorească, în ipoteza în care a ales prima soluţie, adică să parcurgă o procedură administrativă jurisdicţională, trebuie respectate pe deplin condiţiile acesteia (de fond şi de formă), inclusiv eventualele căi administrative jurisdicţionale de atac obligatorii (dacă procedura administrativă jurisdicţională cuprinde mai multe grade de jurisdicţie). De vreme ce partea a ales liber să încerce o cale administrativă juris-

dicțională, ea nu o poate părăsi arbitrar, ci trebuie să o parcurgă corect și complet, abia apoi putând sesiza instanța judecătorească.

Caracterul facultativ al jurisdicțiilor administrative nu trebuie să influențeze, cel puțin de lege lata, competența materială a instanțelor de contencios administrativ. Altfel spus, indiferent de faptul dacă persoana alege să parcurgă întâi o procedură administrativă jurisdicțională, iar abia apoi să sesizeze justiția, ori că introduce dintru început o acțiune judiciară, competența materială a primei instante de contencios administrativ trebuie să fie aceeași.

3.2. Jurisdicții judiciare

Sistemul francez separă competența autorităților administrative de a celor judiciare. În principiu, este interzis judecătorului judiciar de a se pronunța cu privire la actele administrative, dar există un număr de excepții. Între sistemul francez și cel anglo-saxon există formule intermediare. Chiar în Franța, în materie administrativă, se face loc judecătorului judiciar, iar în Marea Britanie se dezvoltă din ce în ce jurisdicțiile administrative. Între ele există însă o opoziție esențială[1].

Această opoziție între sistemul francez și cel anglo-saxon ține de rațiuni istorice. Punctul de plecare a fost aproape același, dar s-a produs o evoluție divergentă.

În Anglia, absolutismul a eșuat și odată cu el și jurisdicțiile speciale create de acesta. În Franța și în celelalte țări, absolutismul a făcut ca actele suveranului și ale agenților săi să fie sustrase controlului judecătoresc. Monarhia a impus că administratorii nu trebuie să răspundă de actele lor în fața justiției. Acest principiu a fost reluat și proclamat în timpul perioadei revoluționare și a devenit un punct de bază al dreptului public francez. Dar, stabilit ca o barieră în favoarea administrației, a dat, în același timp, o protecție eficientă cetățenilor deoarece pentru a se pronunța asupra litigiilor inaccesibile controlului judecătoresc, deci judecătorului judiciar, au fost instituite jurisdicțiile administrative și cea mai importantă dintre ele, Consiliul de Sat, a împlinit o operă de valoare deosebită.

În favoarea unuia sau a altuia din sisteme, se pot aduce argumente teoretice și practice.

Competența generală a judecătorului judiciar, în ceea ce privește actele administrației și responsabilitatea administratorilor, prezintă ca principale avantaje simplicitatea și unitatea. Nu există dificultăți de competență, care trebuie rezolvate, decât cele care pot apărea și într-un proces civil ordinar. Se poate adăuga că pentru judecătorii instanțelor judiciare s-a căutat, totdeauna, să se asigure garanțiile de cunoaștere (de competență) și de independență și, ca urmare, cei administrați au în fața instanțelor de judecată șanse maxime de a obține o soluție justă. Nu trebuie să uităm că sistemul judecătorului judiciar a dat satisfacție până de curând în țările în care a fost aplicat și că a găsit apărători, mai ales în Anglia și SUA [2].

În favoarea judecătorului administrativ trebuie să fie observată utilitatea specializării sale. În toate țările legislația este din ce în ce mai stufoasă, dreptul din ce în ce mai complicat; nu se pot cere tuturor judecătorilor cunoștințe care să se întindă asupra

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 531.
[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 531.

tuturor domeniilor vieţii juridice; capacitatea umană şi activitatea umană au limite, de aceea este de dorit ca de materiile administrative, a căror amploare şi complexitate creşte fără încetare, să se ocupe judecătorii specializaţi.

Este greu de acceptat ca un om poate să fie deplin competent în ansamblul dreptului civil, comercial, proceduri civile, dreptului penal şi proceduri penale, legislaţiei muncii şi să domine totalitatea dreptului administrativ. De aceea, este bine să se opereze un partaj, o repartiţie. Justiţiabilii vor avea de câştigat. În plus, pentru a judeca bine actele administraţiei, este necesar să fie la curent cu condiţiile vieţii cotidiene a acestei administraţii. Necunoscând aceste condiţii, neavând experienţă, judecătorul se va arăta fie prea timid, fie prea îndrăzneţ, lăsând un exces de libertate administraţiei, sau - din contră - impunându-i subordonări insuportabile pentru ea, paralizând-o, descurajând-o.

Nu este de neglijat un alt avantaj de ordin practic, şi anume: procedura în faţa judecătorilor administrativi este într-o manieră generală, mai simplă, mai puţin costisitoare decât procedura judiciară şi este adesea mult mai rapidă. Cel mai mare inconvenient fără indoială - a sistemului anglo-american rezidă în costul său foarte ridicat, conservatorismul şi încetineala procedurii. Apoi, judecătorul judiciar, deja supraaglomerat, rezolvă şi mai greu şi litigiile administrative cu care este încărcat în plus.

S-a invocat pentru judecătorul judiciar garanţiile de independenţă de care el beneficiază. Aceste garanţii pot fi asigurate şi judecătorului administrativ şi chiar fără texte rigide, judecătorii pot fi pătrunşi de tradiţie, de un spirit care să-i ajute să facă dreptate fără a dovedi slăbiciune. Exemplul Franţei este grăitor, unde independenţa Consiliului de Stat a depăşit-o pe cea a Curţii de Casaţie.

În principiu, trebuie să se ţină seama de circumstanţele actuale, înmulţirea în număr şi în volum a serviciilor publice, dezvoltarea activităţii administrative, multiplicarea contactelor între administraţie şi cei administraţi, dau naştere în marile state ale epocii noastre unui contencios extrem de abundent, tribunalele nu sunt în stare să soluţioneze rapid şi competent această enormă masă de litigii. Este nevoie, din ce în ce mai mult, din motive practice, să se creeze jurisdicţii administrative. Evoluţia recentă în Anglia şi SUA în această privinţă este elocventă.

Referindu-ne la distribuţia competenţei şi organizarea jurisdicţiei administrative, trebuie să arătăm că rigoarea fiecăruia dintre cele două mari sisteme comportă atenuări şi - între ele - are loc o relativă apropiere[1] .

Judecătorul judiciar, în ţările unde este proclamată competenţa generală a instanţelor judecătoreşti, a făcut proba unei rezerve faţă de administraţie şi nu se aventurează în unele zone ale activităţii administrative. În ţările unde există judecător administrativ, acesta nu are tot contenciosul administrativ, o parte a rămas judecătorului judiciar. Mulţimea litigiilor administrative şi necesitatea cunoştinţelor tehnice pentru rezolvarea lor a determinat crearea unei jurisdicţii administrative, cum ar fi contenciosul administrativ, mai întâi în ţările anglo-saxone şi, într-o primă etapă, în Belgia şi Italia. În general, se poate afirma că jurisdicţiile administrative au câştigat teren şi au fost ameliorate. Au fost constituite adevărate tribunale administrative, care oferă garanţii echivalente celor ale tribunalelor judiciare. Mai există încă mici jurisdicţii imperfecte, dar progresul a fost realizat şi este în curs de realizare.

Ostilitatea pe care o manifestă liberalii împotriva judecătorului administrativ a

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 532.

slăbit sau a dispărut și se recunoaște din ce în ce mai mult valoarea tribunalului administrativ. Chiar și în Anglia, judecătorul judiciar este în recul, în materie administrativă.

În țările unde se păstrează cele două sisteme, judecătorul judiciar păstrează competența asupra acelor litigii născute din activități în care administrația acționează ca orice alt particular. Pornind de la acest criteriu, în Belgia și Italia sunt separate cele două jurisdicții, fiecare judecând anumite cauze, iar această competență este atribuită expres prin text[1].

În țările cu judecător judiciar, acesta are competență generală, afară de cazul în care legea dispune altfel pentru jurisdicții administrative.

Uneori, jurisdicțiile administrative sunt atașate sistemului judiciar prin apel sau casație.

Apelul pentru probleme de drept, ceea ce echivalează cu casația, este frecvent în Anglia și SUA.

Casația este prevăzută în competența înaltelor jurisdicții administrative în Italia și Belgia. Rar se găsește o separație așa de completă între cele două sisteme judecătorești ca în Franța și Germania.

Uneori, o legătură între cele două sisteme rezultă din asigurarea unei compoziții mixte unor tribunale administrative, care împrumută o parte din personalul lor tribunalelor de ordin judiciar (Danemarca); și în Franța, în materie de pensii, jurisdicțiile administrative sunt amenajate într-o formă foarte diferită. În țările anglo-saxone jurisdicțiile administrative sunt multiple, diversificate, specializate, fără o coordonare între ele.

Un sistem coordonat este în Franța, prin Consiliul de Stat. În Italia și Belgia avem doar o coordonare parțială.

Din punct de vedere al compunerii completelor, jurisdicțiile administrative sunt de mai multe feluri: membri ocazionali sau permanenți, specialiști sau nespecialiști, funcționari sau nu, reprezentanți ai grupărilor interesate sau numai a interesului public. Uneori participă magistrați din sistemul judiciar ca președinți. Așa după cum spuneam, o mare diversitate există în țările anglosaxone, iar pentru jurisdicțiile inferioare și în țările continentului[2].

Pentru jurisdicțiile mijlocii și superioare, în țările continentului au fost create corpuri speciale de judecători pentru tribunalele administrative, care sunt complet sau parțial separați de administrația activă. În Franța, acest corp este asociat administrației consultative, dar separat de administrația activă. În Franța, chiar tribunalele administrative de primă instanță (foste consilii de prefectură) sunt încadrate cu astfel de personal. Acest sistem este imitat în mai multe țări.

În fața jurisdicțiilor administrative se aplică o procedură mai mult sau mai puțin perfecționată, procedură care, cel puțin în fața jurisdicțiilor superioare, se apropie mult de jurisdicția judiciară și care totdeauna menține garanțiile esențiale.

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *op. cit.*, p. 533.

[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 533.

3.3. Jurisdicţiile judiciare şi administrative

- analiză comparativă -

În orice regim democratic, administraţia este supusă legii şi judecătorului, ea poate fi constransă să vină în faţa justiţiei, fie a judecătorului judiciar, fie a judecătorului administrativ. Subordonarea administraţiei faţă de justiţie este mai mult sau mai puţin completă. Administraţia beneficiază totdeauna de o marja de libertăţi, ea opune o anumită rezistenţă.

Supunerea administraţiei faţă de justiţie n-a fost obţinută decât lent şi se constată încă tentative de evaziune şi posibilităţi legale de scăpare. În Marea Britanie a existat în secolul XVI o luptă pentru sustragerea administraţiei din faţa judecătorului de drept comun - dogma iresponsabilităţii coroanei şi a anumitor agenţi ai săi a fost admisă şi n-a fost abandonată decât târziu - multe litigii erau refuzate judecătorului judiciar prin dispoziţii exprese[1].

Unele litigii erau dirijate spre jurisdicţiile administrative imperfecte, unde administraţia se simţea mai bine. Principiul iresponsabilităţii coroanei a fost aplicat şi de SUA multă vreme, deşi era o ţară republicană şi încă n-a fost complet repudiat nici acum acolo s-au dezvoltat jurisdicţiile administrative, adesea subordonate curţilor de justiţie. Gradul de subordonare faţă de judecător şi, în special, faţă de judecătorul judiciar nu este identic în sistemul anglo-saxon şi în cel european continental.

În ţările anglo-saxone, administraţia, sub rezerva importantă a vechii sale iresponsabilităţi, se găseşte plasată (în principiu) în faţa curţilor de justiţie ordinare, pe acelaşi picior ca şi particularii, trebuind să asculte de intervenţiile judecătorului, să ceară autorizarea acestuia pentru a lua anumite măsuri de constrângere la care legea nu-i dă dreptul decât în acest mod[2].

În opoziţie, avem sistemul francez sau german, unde administraţia este dotată cu prerogative speciale şi dispune de o putere de acţiune din oficiu, precum şi de aşa-numitul „privilegiul prealabilului", în sensul că nu are nevoie de autorizarea judecătorului înainte de acţiune, decât numai pentru acte excepţional de grave, antrenând - de exemplu – privaţiunea dreptului de proprietate şi încă sub rezerva uneori a posibilităţilor de a intra în folosinţa imediată.

Aşadar, în Europa continentală, ca şi în ţările anglo-saxone, administraţia a făcut multă vreme să prevaleze asupra ei iresponsabilitatea pentru ea şi pentru agenţii săi, dar a sfârşit prin a renunţa la aceste pretenţii şi, astfel, s-a recunoscut obligaţia acesteia de a răspunde pentru actele şi faptele sale.

Administraţia scapă justiţiei pentru actele de guvernământ sau de stat şi pentru tot ceea ce înseamnă oportunitate. Ea opune rezistenţă, adesea păstrând tăcerea, deci nu prin acţiune, ci prin inacţiune şi pentru aceste cazuri au apărut texte, sau jurisprudenţe, care au arătat posibilitatea în aceste cazuri de a sesiza pe judecător.

În fine, administraţia a reuşit uneori, mai ales în Marea Britanie, chiar şi pentru actele care nu au caracter de stat să excludă, să evite recursul în faţa judecătorului.

---

[1] H. Puget - *op. cit.*, p. 387, citat în Ioan Alexandru şi colectiv, *op. cit.* Editura Lumina Lex, 2005, p. 534 şi urm.

[2] H. Puget, *op. cit.*, p. 387, citat în Ioan Alexandru şi colectiv, *op. cit.* Editura Lumina Lex, 2005, p 534.

Constatăm, cu toate acestea, că în toate țările, exceptând cele de tip socialist (Cuba, Coreea de Nord, China) și unele democrații orientale, administrația este din ce în ce mai mult sub supravegherea justiției ordinare sau administrative și că cetățenii pot, din ce în ce mai bine, să facă să triumfe cererile lor în fața administrației, dacă acestea sunt întemeiate.

Trebuie să precizăm că pentru a menține un climat de ordine și legalitate, nu este suficientă condamnarea administrației, trebuie ca hotărârea dată de tribunal să fie respectată și executată de către administrație. Executarea se poate lovi de serioase dificultăți, fie din cauza unei rele voințe manifestate, dar adesea și de imposibilitatea legală de a utiliza căile de executare ordinare. Sunt întrebuințate diferite procedee pentru a constrânge administrația sau pe administrator să execute hotărârile judecătorești (unele dintre ale au fost amintite când am analizat executarea silită).

În țările anglo-saxone este pusă în acțiune o veritabilă amenințare, luată din dreptul comun, aceea a pedepselor care sancționează nesocotirea curții (contempt of court) și se consideră că vidarea, lipsirea de efecte a lucrului judecat, constituie un abuz de drept, sancționat prin recursul „ultra vires". A fost admis recursul în despăgubiri, în vederea compensării prejudiciului care rezultă din refuzul administrației de a executa. Dar cum s-o obligi să plătească? În general, bunurile statului nu sunt urmăribile. Statul, ori de câte ori este condamnat, nu plătește decât dacă în conducerea organului administrației respective se află un om onest sau dacă se exercită presiuni extrajudiciare, de presă, adunările politice etc. În ceea ce privește colectivitățile publice, se poate dispune înscrierea din oficiu în buget a debitului, iar în țările unde există o tutelă energică, adesea, oricare ar fi regimul local, pot fi supuse urmăririi bunurile care aparțin acestor colectivități[1].

Trebuie să recunoaștem că ansamblul acestor mecanisme nu este în întregime satisfăcător. Cu toate acestea, în practică nu se produc împotriviri ale administrației decât în cazuri rare; aceasta se conformează judecătorului administrativ sau judiciar.

Într-o perspectivă globală, trebuie să vedem că aproape în toate țările s-a realizat un dublu progres: autoritățile administrației publice se supun aproape invariabil deciziilor justiției, în ciuda puterii pe care o au și răspund de activitatea lor în fața justiției. Aceste principii își fac loc treptat în toată lumea.

Cu privire la jurisdicțiile judiciare și administrative din Anglia, dreptul englez este dominat de cateva idei simple. În structura sa tradițională, el formează un ansamblu robust și coerent. El este pătruns de individualism, preocupându-se de protejarea individului, a subiectului, apărându-l în fața exceselor puterii publice. În Marea Britanie se face distincție între coroană și funcționarii coroanei, între colectivitățile locale și alte persoane publice și agenții lor. Dreptul englez cuprinde câteva reguli speciale în ceea ce privește coroana și funcționarii acesteia. În ceea ce privește colectivitățile locale, întreprinderile naționalizate, autoritățile independente, acestea sunt asimilate societăților private și, prin urmare, sunt supuse dreptului comun[2].

Dreptul englez nu este codificat și are multe izvoare. El cuprinde mai întâi și esențialmente dreptul comun, „common-law", care este cutumiar și este constituit dintr-un ansamblu de precedente, de decizii judecătorești, vechi cutume interpretate de

[1] H. Puget, *op. cit.*, p. 387.
[2] H. Puget, *op. cit.*, p. 388.

judecători şi principii ale dreptului roman şi dreptului canonic. Common-law-ului i se adaugă şi „equity". „Common-law" nu permite soluţionarea anumitor cazuri noi; în acest caz, se face apel la lordul cancelar, care statuează în „equity"; acesta este un drept alimentat de cerinţele moralei şi se aplică în ceea ce priveşte litigiile ce apar în administraţia imobilelor, societăţile în nume colectiv, drepturile de autor, brevetele de invenţii etc. „Equity", ca şi „common-law", a cărei subdiviziune este în realitate, constituie un ansamblu de precedente, de decizii de la curţile de justiţie şi de la cancelar sau cancelarie, care este o diviziune a Curţii supreme. Alături de „common-law" şi „equity" există un drept sens „statute law", constituit prin actele parlamentului[1].

Unele legi sunt date în materie de organizare politică şi administrativă, fiscală, dezvoltare economică, progres social. „Common-law" şi „equity" păstrează o importanţă deosebită în materie civilă, dar şi în materie administrativă, în special în ceea ce priveşte raporturile administraţiei cu justiţia.

Alături de „common-law", „equity" şi „statute law" există şi „case law", format din decizii recente ale judecătorului, care interpretează şi completează fie dreptul cutumiar, fie dreptul statutar. Toate acestea constituie legislaţia ţării, căreia i se supun toţi englezii.

În principiu, cetăţenii au contra oricărei măsuri arbitrare un recurs înaintea judecătorului de drept comun. Magistratura engleză a fost totdeauna puternică şi respectată. Ea este foarte independentă. Din 1710, judecătorii beneficiază de inamovibilitate; aceştia rămân în funcţie atâta vreme cât se poartă bine. Ei nu pot fi revocaţi decât printr-o moţiune votată de cele două Camere. Ei sunt recrutaţi din barouri, sunt puţin numeroşi şi bine retribuiţi. Nu există avansări. Această magistratură este centralizată şi ierarhizată.

Sistemul organelor judecătoreşti se compune (lăsând la o parte jurisdicţiile represive şi inferioare) din curţile de comitate şi apoi ca tribunal principal Înalta Curte de Justitie, cu trei secţiuni: Curtea băncii regelui, diviziunea cancelariei şi diviziunea probelor, divorţurilor şi amiralităţii. Deasupra se află Curtea de apel, iar în vârf Camera lorzilor.[2]

Dreptul englez este în bună măsură creaţia judecătorilor. El are un caracter foarte tehnic, este complicat, dificil, adesea pare absurd. El acordă un loc larg procedurii, aceasta acumulează formalităţi, ceea ce antrenează timp îndelungat şi este extrem de costisitoare. Acest mecanism este comparabil regimului acţiunilor legii în dreptul roman. El menţine un sistem de căi de drept, de acţiuni riguros clasate, care, în final, ajung la rezultate diferite, astfel că alegerea greşită a unei anumite căi în justiţie poate duce la eşec.

Judecătorul se face apărătorul cetăţeanului, împotriva arbitrarului regelui sau administraţiei. Cetăţeanul şi administraţia sunt, în principiu, egali în faţa justiţiei. Individul, prin justiţie, poate impune voinţa sa administraţiei. Dreptul englez este pătruns de realism, el este văzut mai ales prin prisma oamenilor şi nu a entităţilor, a funcţionarilor şi mai puţin a administraţiei şi, de aceea, procedurile de acţiune împotriva administraţiei sunt identice cu cele dintre particulari.

În ceea ce priveşte controlul normelor juridice, judecătorul englez nu poate verifica constituţionalitatea legilor. El nu este competent a judeca valoarea sau constituţionalitatea

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 536.
[2] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 537.

legii, spre deosebire de colegul său american. Marea Britanie nu are o constituție rigidă și nici o supralegalitate constituțională. Regele în parlament are putere fără limite.

Atunci când „statute law" este în contradicție cu „common law", acesta fiind dreptul comun, nu poate fi derogat decât printr-o dispoziție expresă și judecătorii interpretează acest „statute law" de o manieră restrictivă, în raport cu „common law".

Dacă nu poate controla legea, judecătorul englez poate să controleze regulamentele administrative, legislația secundară sau delegată; el plasează în „common law" doctrina „ultra vires", care se aplică și pentru aspectele de procedură și cele de substanță și potrivit căreia nimeni nu poate acționa decât după competențele pe care le are. Așadar, judecătorul trebuie și el să se mențină *intra vires* - dacă nu, este posibil un recurs prin care se poate anula actul al cărui autor este incompetent. Acest *ultra vires* poate fi invocat ca excepție de ilegalitate în apărare. *Ultra vires* poate corespunde instituției juridice franceze numită „exces de putere" sau „deturnare de putere".

Pentru actele autorităților locale judecătorul cercetează nu numai competența autorului actului, ci și dacă acesta a folosit competența sa în condiții rezonabile.

În privința regimului deciziilor administrative care nu intră în categoria regulamentelor se aplică și aici doctrina *ultra vires*, într-o accepțiune largă. Nu există un control asupra oportunității măsurii. Justiția engleză impune autorităților administrative obligația de a respecta anumite reguli pe care le califică a fi de „justiție naturală". Se aplică în aceste situații două reguli:

a) nimeni nu poate fi judecător în propria cauză;

b) audio el alternam partem.

Cu privire la sensul lor, în prima regulă se stabilește că autoritatea care emite actul nu trebuie să fie competentă a soluționa litigii, deoarece este personal interesată și, implicit, suspectă de parțialitate (demonstrată sau probabilă), conform celei de-a doua regulă, autoritatea care decide trebuie să fie informată de argumentele ambelor părți aflate în litigiu.

Din punct de vedere al procedurilor de control jurisdicțional se poate ataca decizia administrativă fie pe cale de excepție, fie cu titlu principal. În procesul penal se poate face pe cale de excepție, în cazul daunelor interese pentru acțiunea administrației care a acționat contra legii.

Judecătorul poate ordona administrației să facă anumite lucruri, să anuleze sau să reformeze actul sau să interzică administrației să facă ceva. Obligația de „a face" nu se poate folosi contra coroanei și a agenților săi.

Aceste diverse proceduri de control jurisdicțional constituie un sistem complex și formalist. Adesea este dificil să determini în care categorie se încadrează recursul și ce acțiune trebuie folosită. Toate procedurile sunt îndelungate și costisitoare; poate și din această cauză jurisdicția judiciară asupra actelor administrative se restrânge apărând jurisdicții administrative care câștigă teren[1].

Guvernul englez (mai ales laburiștii) a căutat o simplificare a procedurilor și scurtarea termenelor de judecare a litigiilor privind administrația.

Este de observat că administrația modernă pune importante probleme tehnice; intervenția judecătorului judiciar devine astfel mult mai puțin posibilă și acest lucru a fost decisiv în apariția totală sau parțială a noilor jurisdicții administrative.

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 539.

Această înlocuire a judecătorului judiciar se produce prin atribuirea competenţei jurisdicţionale unor autorităţi administrative sau unor organisme speciale tribunalelor administrative.

În unele cazuri (mai ales în ceea ce priveşte controlul actelor normative ale administraţiei), controlul judecătoresc a fost abolit, aceasta prin prevederi exprese ale legilor - cea mai celebră şi cea mai riguroasă este aceea cunoscută sub numele de „clauza regelui Henric al VIII-lea". Potrivit acestei clauze, orice act normativ emis de administraţie în baza şi în vederea aplicării unei legi - face parte din acea lege - astfel se dă putere de lege regulamentelor respective şi astfel justiţia nu le poate controla. Această clauză se aplică şi actelor administrative individuale, atunci când legea spune că administraţia însărcinată cu executarea legii poate hotărî aşa cum crede de cuviinţă. În unele cazuri legea stabileşte că regulamentele administraţiei pot modifica uneori legea[1].

Împotriva clauzei regelui Henric al VIII-lea au fost formulate multe critici, motiv pentru care treptat ea a fost din ce în ce mai puţin aplicată.

În timp, se poate constata în Marea Britanie o tentativă de dezvoltare a jurisdicţiilor administrative.

Instituirea unor jurisdicţii administrative în Anglia este un fenomen relativ recent şi remarcabil. Juriştii englezi însă critică acest curent, arătând că nu există o protecţie administrativă când se depăşesc jurisdicţiile judiciare în materie administrativă. Există multe jurisdicţii administrative în Marea Britanie şi ele au fost create fără un plan de ansamblu, prezentând astfel o extremă diversitate şi oferă pentru administraţie garanţii insuficiente.

Există diferite comisii cu caracter jurisdicţional. Deciziile lor sunt controlate fie de miniştri, fie de tribunale. Legile speciale creează aceste jurisdicţii şi le fixează competenţele (*ratione materiae* şi *ratione loci*). Asupra acestor sisteme jurisdicţionale foarte variate, controlul îl păstrează Curtea de Justiţie. De asemenea, judecătorii intră adesea în componenţa jurisdicţiilor administraţiei. Nu există o cooperare clară între autorităţile administrative şi cele judiciare, ca în Franţa. În doctrina engleză de specialitate s-a încercat o definire a puterii cvasi-jurisdicţionale, pornindu-se de la actul administrativ pe de o parte şi de la cel jurisdicţional, pe de altă parte. Competenţa organelor de jurisdicţie administrativă este foarte diversă. Ea priveşte uneori numai faptele, alteori şi faptele şi dreptul. Uneori, înainte de a se pronunţa aceste jurisdicţii, se cere avizul judecătorului judiciar.

Jurisdicţiile administrative au fie numai competenţe juridice, alteori o competenţă cvasi-juridică.

În primul rând, miniştrii se pronunţă asupra unor anchete instituite de birourile lor asupra apelului contra actelor emise de anumite comisii care sunt în subordinea lor. Procedura este simplă şi sunt puţine garanţii.

Aceste decizii pot fi atacate cu recurs, fie la instanţele administrative speciale, fie la jurisdicţiile judiciare.

A doua categorie de organe jurisdicţionale înglobează comisiile sau autorităţile individuale, care participă la administraţia activă.

---

[1] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 539.

În fine, avem și jurisdicții dotate cu garanții de independență. Există și jurisdicții administrative unipersonale (ministru, comisar național) sau colegiale (adesea trei). Membrii jurisdicției administrative sunt numiți de ministrul din domeniul în care ele acționează. Pentru aceasta, uneori se cere avizul lordului cancelar (care este ministru de justiție). Uneori, chiar acesta din urmă face numirea (tribunalele funciare)[1].

Uneori, membrii trebuie să fie juriști profesioniști, alteori sunt stabilite liste din care se alcătuiesc comisii pentru sesiuni sau cauze. În unele cazuri, aceste jurisdicții sunt formate din funcționarii administrației active. În cea mai mare parte, funcțiile în aceste jurisdicții sunt gratuite, însă uneori sunt și plătite, cel mai frecvent este plătit doar președintele. Funcțiile au adesea o durată determinată (trei-patru-cinci ani), alteori sunt pe durată nedeterminată (până când autoritatea care a numit pune capăt mandatului).

Procedura în fața acestor jurisdicții prezintă o mare diversitate, înaintea unora se poate recurge la asistența avocaților (tribunalele funciare). La tribunalele locale de asigurări sociale nu se admite apărarea prin avocat. Ședințele sunt uneori publice, alteori secrete. Adesea, deciziile nu sunt publicate, alteori publicarea este obligatorie. Deciziile sunt uneori motivate, alteori nu.

Recursul contra acestor decizii variază de la o jurisdicție la alta. În general, este recunoscut un drept de apel. În general, apelul se face la ministru sau la tribunalul de apel special - poartă fie asupra situației de fapt, fie asupra dreptului -aceasta mai ales când se face la o autoritate judiciară.

Tribunalele judiciare au reținut și au păstrat controlul asupra organelor de jurisdicție administrativă. Judecătorii participă adeseori la aceste jurisdicții, apoi, pe calea recursului, păstrează controlul asupra deciziilor, urmărind numai dezlegarea problemelor juridice, de drept. Toate acestea numai în măsura în care textele prevăd acest lucru.

Dezvoltarea jurisdicției administrative în Marea Britanie are avantaje, dar și inconveniente. Ea permite realizarea unei economii de bani și de timp. Permite să se hotărască prompt asupra masei enorme de litigii pe care le creează legile sociale, impozitele, pensiile, asigurările, activitatea administrației în multiplele domenii. Acest sistem permite, de asemenea, să fie asociate persoane care posedă competența specială la examinarea reclamațiilor. Altfel spus, aceste jurisdicții nu sunt formaliste, legate de precedente ca în jurisdicția judiciară engleză. Inconveniente: justițiabilii nu au garanțiile ca la jurisdicția judiciară.

Cu privire la jurisdicțiile judiciare și administrative în SUA în ansamblu, sistemul este analog celui britanic. Aceeași construcție judiciară și aceleași tendințe. Aceeași orientare realistă. Dreptul urmărește mai mult reglementarea unor acțiuni îndreptate împotriva persoanelor fizice (funcționarilor administrativi) și mai puțin împotriva autorităților administrative, făcând astfel să acționeze responsabilitatea personală a funcționarilor. Remarcăm încrederea mare în justiție, precum și folosirea procedurilor „ultra vires". Nu este admis recursul contra actelor de stat (acts of state) și chestiuni politice (political questions)[2].

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 540.
[2] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 541.

Cu toate că s-a păstrat o influenţă a gândirii juridice engleze asupra celei americane, se observă o evoluţie comună a celor două sisteme administrative, dar şi anumite particularităţi[1].

Se poate aprecia că în aceste două ţări s-a produs o puternică dezvoltare a administraţiei şi un recul al individualismului. Jurisdicţia administrativă este în creştere; se constată un recul al jurisdicţiilor judiciare şi, în general, o creştere a responsabilităţii statului.

Particularităţi în SUA: existenţa unei constituţii scrise şi a federalismului antrenează apariţia controlului constituţionalităţii, care se suprapune controlului de simplă legalitate şi se întinde şi asupra actelor administraţiei. Există un cod administrativ federal, imitat de multe state din federaţie. S-au creat veritabile curţi administrative. Multe agenţii independente au căpătat atribuţii jurisdicţionale.

SUA trăieşte sub un regim de constituţie scrisă, rigidă, superioară legii ordinare. Judecătorul poate verifica dacă delegarea conferită autorităţii administrative este posibilă în raport cu legea şi examinează, în acelaşi timp, dacă legea este conformă cu constituţia şi dacă delegarea este exercitată conform constituţiei.

În Marea Britanie parlamentul este suveran şi îşi poate delega aşa cum crede competenţele care îi aparţin. În SUA acest lucru nu este posibil; singurul organ legislativ este parlamentul şi nici o altă autoritate publică nu poate adopta reglementări primare, deoarece principiul separaţiei puterilor se manifestă foarte ferm. Judecătorul american nu poate pronunţa anularea generală a actului administrativ, aşa cum se întâmplă în Anglia şi Franţa. Acţiunea împotriva unui regulament nu are efect decât cu privire la părţile în cauză.

Împotriva celorlalte acte se utilizează teoria „ultra vires", în înţelesul cel mai larg, şi anume că toate autorităţile publice trebuie să se limiteze la competenţele lor şi să nu violeze legea, iar actele lor să nu fie viciate. Orice viciu de formă este cauză de nulitate.

Şi în SUA se aplică principiul după care administraţia trebuie să ţină seama de drepturile procesuale ale celor administraţi, atunci când întreprinde ceva faţă de aceştia - „due process of law" respectarea unor garanţii judiciare obligatorii. Ca urmare a aplicării acestor principii, înainte de a emite actele administrative, cei interesaţi trebuie să fie chemaţi să-şi spună obiecţiile lor. De asemenea, în cazul în care actul administrativ este atacat cu recurs, decizia celui care judecă trebuie să fie motivată în fapt şi în drept[2].

Organul care examinează reclamaţiile celor administraţi trebuie să fie imparţial, în afara oricărui interes direct şi personal în cauză. Recurs se poate face, fie pe cale directă, fie prin excepţia de ilegalitate.

Ca şi în Anglia, deciziile organelor jurisdicţionale administrative nu sunt executorii din oficiu. Pentru a fi executorii, este nevoie de autorizarea unui judecător şi, cu acest prilej, el examinează legalitatea actului. Sunt însă şi hotărâri ale organelor jurisdicţionale administrative, care au caracter executoriu din oficiu atunci când legea prevede expres acest lucru, situaţie în care cel administrat se poate plânge şi foloseşte aşa-numitele „writs".

Controlul judiciar este complicat, formalist, costisitor, lent. Înainte de sesizarea judecătorului judiciar, trebuie să se fi epuizat recursurile administrative.

---

[1] V.D.Zlătescu, *Panorama marilor sisteme contemporane de drept,* Ed. Continent XXI, Bucureşti, 1994; I. Deleanu, *Justiţia constituţională,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995.

[2] Ioan Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 542.

Referindu-ne la dezvoltarea justiției administrative, trebuie să arătăm că alături de jurisdicția judiciară au apărut și continuă să se dezvolte jurisdicțiile administrative, din aceleași cauze ca și în Anglia. Există o mare diversitate de jurisdicții administrative. Spre deosebire de Marea Britanie însă, desesizarea judecătorului judiciar nu a descrescut în aceeași măsură. Potrivit unei decizii a Curții supreme, aceasta încetează numai atunci când există un text expres în lege. De asemenea, Curtea a decis că atunci când legea nu prevede că o decizie jurisdicțională administrativă rămâne definitivă, ea poate fi recurată în justiție.

Justiția nu are competența să controleze actele administrative cu caracter politic (de guvernământ).

Apelul împotriva deciziilor jurisdicționale ale administrației federale se adresează numai la Curtea supremă din Columbia (nu Curtea Supremă americană) și numai pentru probleme de drept și de procedură.

În SUA putem contura patru tipuri de organe de jurisdicție administrativă:

a) Președintele SUA, șefii departamentelor executive.

b) Comisii jurisdicționale în diferite departamente.

c) Comisii cu puteri de reglementare și agenții independente - și unele și altele dotate cu o largă autonomie îndeplinesc servicii administrative, dar judecă și reclamații născute din activitatea lor. În statele federației, la fel.

d) Tribunalele administrative cu garanții de independență și competență și cu atribuții pentru anumite categorii de litigii administrative.[1]

Jurisdicțiile administrative își desfășurau activitatea fără forme procedurale bine precizate.

Secțiunea 2
Contenciosul administrativ

Subsecțiunea 1
Scurt istoric

Această formă de control reprezintă o modalitate de jurisdicție pe calea unei acțiuni directe în fața instanței de judecată. Potrivit dispozițiilor constituționale, rezolvarea litigiilor juridice în care se află administrația publică și cei administrați este de competența puterii judecătorești. Excepțiile de la acest principiu constituțional sunt în număr limitat și prevăzute de normele constituționale. În conformitate cu legea fundamentală nu s-a prevăzut numai de principiu acest control judecătoresc, ci prin Legea nr. 554/2004 s-au detaliat cazurile de control judecătoresc, fapt deosebit de important deoarece în caz contrar contenciosul administrativ ar fi avut o poziție foarte slabă din punct de vedere al competenței.

Termenul de contencios are ca origine verbul latin contendere care înseamnă a lupta, exprimând astfel contradictorialitatea părților aflate în luptă, respectiv a guvernanților și guvernaților, dacă avem în vedere că în sensul cel mai larg prin contencios administrativ se înțelege totalitatea litigiilor dintre guvernanți și guvernați.

---

[1] Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 543.

Legea nr. 554/2004 cu privire la contenciosul administrativ prezintă o importanţă deosebită pentru construcţia statului de drept, deoarece se pune la îndemâna persoanelor fizice şi juridice un instrument eficace pentru prevenirea unor eventuale abuzuri ale autorităţilor administrative sau înlăturarea efectelor unor asemenea abuzuri. Totodată, se creează mijloace de restabilire a legalităţii încălcate, de repunere în drepturi şi de sancţionare a celor care folosesc abuziv competenţa pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.

În unele ţări, cum ar fi spre exemplu Franţa, soluţionarea litigiilor pe baza regimului juridic administrativ este de competenţa unor tribunale administrative care nu aparţin puterii judecătoreşti ci ţin de administraţia publică, de puterea executivă, fiind constituite într-un sistem jurisdicţional autonom cu o instanţă supremă care este Consiliul de Stat. În cadrul sistemului juridic francez, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate[1], există două sisteme judiciare: sistemul judiciar propriu-zis - care are drept curte supremă Curtea de Casaţie - şi sistemul administrativ care are ca instanţă supremă Consiliul de Stat. Această dualitate este tradiţional prevăzută în Constituţiile franceze, fiind aplicarea unui drept revoluţionar care a interzis tribunalelor judecătoreşti exercitarea monopolului controlului asupra administraţiei. În prezent, în dreptul francez s-a admis ca o garanţie a libertăţilor individuale, corespunzător principiilor susţinute de Montesquieu în lucrarea L'Esprit des lois, existenţa dualităţii de jurisdicţie. Această stare de fapt este materializarea principiului echilibrului şi al separaţiei puterilor, în special separaţia administraţiei active faţă de jurisdicţia administrativă. Eventualele conflicte între cele două categorii de control jurisdicţional sunt soluţionate de către Tribunalul de conflict care are rolul de a evita contradicţiile decizionale dintre cele două sisteme de jurisdicţie. În ţările scandinave controlul asupra administraţiei este exercitat de către Ombudsman care este o personalitate independentă şi respectată, desemnată de către Parlament şi al cărui rol constă în a rezolva plângerile administraţilor contra administraţiei şi de a se folosi de influenţa sa pentru a determina administraţia publică să revină cu privire la erorile comise.

În ţara noastră instituţia contenciosului administrativ a apărut în anul 1864 prin înfiinţarea Consiliului de Stat în cadrul puterii executive sub influenţa modelului francez. După abdicarea domnitorului Alexandru Ioan Cuza, în anul 1866, Consiliul de Stat a fost desfiinţat, iar atribuţiile de contencios administrativ au trecut în competenţa instanţelor judecătoreşti, sub forma unui control indirect pe calea excepţiei de ilegalitate pe care justiţiabilii o puteau ridica în faţa oricăror instanţe de judecată, împotriva oricărui act administrativ care avea incidenţă în cauzele deduse în faţa instanţelor respective.

Prin legile de organizare a Înaltei Curţi de Casaţie din 1905, 1910 şi 1912, soluţionarea litigiilor de contencios s-a putut face pe calea acţiunii directe. Aşa cum s-a subliniat[2] în literatura de specialitate, procesul de extindere şi de consolidare a contenciosului administrativ efectuat de puterea judecătorească s-a datorat probităţii profesionale şi imparţialităţii magistraţilor care alcătuiau instanţele de judecată, în special Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Prin intermediul Constituţiei din 1923 principiul controlului judecătoresc asupra legalităţii actelor administraţiei capătă valoarea unui

[1] André Jabin, *Cours de justice administrative*, C.F.P.C., Paris, 1992.

[2] Alexandru Negoiţă, *Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1992, p. 81.

principiu constituțional. Conform acestui act fundamental erau exceptate de la controlul judecătoresc numai actele de guvernământ și actele de comandament militar. Acest lucru a fost concretizat prin Legea organică a contenciosului administrativ din 1925 care prevedea modalitățile cu caracter procedural de judecare a litigiilor care alcătuiau contenciosul administrativ.

Contenciosul administrativ a fost desființat în 1948, prin Constituția României din acel an prevăzându-se că instanțele judecătorești puteau verifica legalitatea actelor administrative numai când legea prevedea în mod expres acest lucru. În conformitate cu prevederile Constituției din anul 1965 principiul legalității actelor administrative a devenit principiu constituțional. Pe baza acestor prevederi constituționale a fost adoptată Legea nr. 1 din 1967. Atât în practica judecătorească, cât și în doctrina administrativă s-a subliniat deosebirea calitativă a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, prima lege reglementând contenciosul administrativ de după evenimentele din decembrie 1989, față de Legea nr. 1/1967. Potrivit dispozițiilor din Legea nr. 1/1967 erau exceptate de la controlul judecătoresc extrem de multe categorii de acte administrative, cum ar fi actele administrative ale Guvernului fără nici o excepție, pe motivul că acestea ar fi avut un caracter normativ și că ele n-ar fi putut vătăma direct drepturile cetățenilor. De asemenea, erau exceptate de la controlul judecătoresc actele individuale administrative ale Guvernului care se adresau organelor subordonate, motivat de faptul că și acestea ar avea caracter normativ care exclude posibilitatea lezării cetățenilor. Excepția privind controlul judecătoresc sub imperiul Legii nr. 1/1967 se referea și la actele administrative ale Biroului permanent al Guvernului, care era considerat organ central al administrației de stat și, prin urmare, nu puteau fi controlate actele sale de instanțele judecătorești. De asemenea, actele administrative de planificare, actele administrative pentru combaterea epidemiilor, epizootiilor erau exceptate de la controlul judecătoresc motivându-se urgența măsurilor care trebuiau luate de autoritățile administrației publice în situațiile menționate de lege. Actele administrative de jurisdicție erau și ele exceptate de la controlul judecătoresc motivându-se că prin natura lor aceste acte rezolvau situații similare acelora pe care trebuia să le rezolve tribunalul. Referitor la acest aspect, Legea nr. 1/1967 stabilea o altă cale jurisdicțională pentru controlul legalității acestor acte administrative. Ceea ce trebuie subliniat în legătură cu exceptarea actelor administrative de la controlul judecătoresc prevăzut de Legea nr. 1/1967 este necesitatea ca jurisdicția să fie prevăzută în mod special de o lege sau de un decret, fapt care ne îndreptățește să afirmăm că se instaura practic sub imperiul Legii nr. 1/1967 o întrerupere a tradiției constituționale românești de până în anul 1948 cu privire la acest aspect al activității judecătorești.[1]

Deși, Legea nr. 29/1990 modificată prin Legea nr. 59/1993 a cuprins încă multe excepții de la controlul judecătoresc al actelor administrative, totuși categoriile de acte administrative care pot face obiectul contenciosului administrativ s-au înmulțit considerabil, mai ales prin folosirea unui concept nou cu privire la actul administrativ, prin includerea în contenciosul administrativ a actelor administrative de jurisdicție, care în Legea nr. 1/1967 erau excluse de la controlul judecătoresc, de principiu, și admise numai în mod excepțional.

Legea nr. 554/2004 este un pas pozitiv pe calea evoluției reglementării contenciosului administrativ în România, fiind clarificate numeroase aspecte care lipseau din Legea nr. 29/1990, dar, desigur, rămân încă multe aspecte de îmbunătățit.

---

[1] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ,* Editura Themis, Craiova, 2002, p. 438.

Instituţia juridică a contenciosului administrativ este formată din art. nr. 52 şi art. nr. 73 alin (3) lit. k din Constituţia României în forma revizuită în anul 2003, Legea nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, modificată inclusiv prin Legea nr. 262/2007.

În conformitate cu prevederile art. 2 lit. f din Legea nr. 554/2004, contencios administrativ - activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

Prin articolul nr. 2 din Legea nr. 554/2004 se clarifică şi sensul următorilor termeni:

„a) persoană vătămată - orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

b) autoritate publică - orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ;

d) act administrativ-jurisdicţional - actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială;

e) jurisdicţie administrativă specială - activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale;

g) instanţă de contencios administrativ, denumită în continuare instanţă - Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel şi tribunalele administrativ-fiscale;

h) nesoluționare în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

i) refuz nejustificat de a soluționa o cerere - exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

j) plângere prealabilă - cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia;

k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul - actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul;

l) act de comandament cu caracter militar - actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

m) serviciu public - activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public;

n) exces de putere - exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

o) drept vătămat - orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

p) interes legitim privat - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

r) interes legitim public - interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

s) organisme sociale interesate - structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;

ș) pagubă iminentă - prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public;

t) cazuri bine justificate - împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ;

ț) instanță de executare - instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ."

Sunt prin lege asimilate actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Subsecţiunea 2
Reformarea contenciosului administrativ românesc prin Legea nr. 554/2004, modificată

Actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004[1] fixează principalele repere în instituţia juridică intitulată „contenciosul administrativ" astfel, realizarea deplină a contenciosului administrativ prin puterea judecătorească este pasul cel mai important în materializarea principiului separaţiei puterilor în stat, care constituie principiul fundamental în edificarea statului de drept şi în care personajul central este judecătorul. Astfel, Legea nr. 554/2004 îmbină contenciosul de anulare cu contenciosul de plină jurisdicţie. Principiul separaţiei puterilor în stat nu este considerat în concepţia Legii contenciosului administrativ ca o modalitate de izolare între puterile statului, ci ca interdependenţă şi control reciproc, astfel completându-se caracterizarea generală a contenciosului administrativ românesc, care-l particularizează în cadrul diferitelor sisteme de contencios administrativ existente în lume.

Instanţele judecătoreşti, deoarece exercită controlul judecătoresc în cadrul acţiunii de contencios administrativ, beneficiază, potrivit Legii nr. 554/2004, de o competenţă care le dă posibilitatea să înlăture eventualele greşeli sau abuzuri ale autorităţilor administrative care pun în executare legea. Caracterul de acţiune de plină jurisdicţie, care reiese din reglementarea contenciosului administrativ prin Legea nr. 554/2004, rezultă din aceea că autoritatea administrativă poate fi chemată în justiţie ca orice particular, respectându-se principiul egalităţii juridice de tratament prevăzut în art. 16 din Constituţie, iar instanţa de judecată poate să hotărască o *restitutio ad integrum* celui vătămat în drepturile sale prin actul administrativ, până la dezdăunarea acestuia, pentru pagubele suferite material şi moral. Acţiunea în contencios poate avea şi caracterul unui obiectiv de anulare, fiind îndreptată contra actului administrativ atunci când reclamantul nu doreşte decât anularea acestui act pentru motiv de ilegalitate.

- Condiţiile de folosire a acţiunii în contencios administrativ

Articolul 52 pct.1 din Constituţia României revizuită, arată că persoana vătămată de o autoritate publică, într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri are dreptul să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului administrativ şi repararea pagubei. În articolul 73 alin. (3) lit. k din Legea fundamentală a României se menţionează contenciosul administrativ ca domeniu de reglementare prin lege organică, făcând astfel aplicarea constituţională a alineatului 2 din art. 52 al Constituţiei. Realizarea deplină a contenciosului administrativ prin puterea judecătorească trebuie să îndeplinească următoarele condiţii: calitatea reclamantului, existenţa vătămării unui drept recunoscut de lege în favoarea reclamantului sau existenţa vătămării reclamantului într-un interes legitim, condiţia ca vătămarea dreptului să fie urmarea unui act administrativ ilegal sau a nesoluţionării în termenul legal a unei cereri.

---

[1] Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, m. 1154 din 7 decembrie 2004.

Pentru a putea discuta despre calitatea reclamantului trebuie să analizăm reglementările privind subiectele de sesizare. Conform prevederilor art. 1 din Legea nr. 554/2004:

- orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată, interesul legitim putând fi atât privat, cât și public;

- se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept;

- Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea;

- Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate;

- când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente;

- a instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice;

În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea, ceea ce constituie o extindere a competenței instanței de contencios administrative. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

- persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale, se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004;

- în condițiile Legii nr. 554/2004, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim.

În forma inițială a alin. (9) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 era scris: „Participarea în instanță a reprezentantului Ministerului Public este obligatorie. Pentru situația

prevăzută la alin. (5), instanţa, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organismele sociale cu personalitate juridică interesate." Prin art. 4 din O.U.G. nr. 190/2005, s-a prevăzut ca alin. (9) al articolului 1 din Legea nr. 554/2004 să aibă forma: „Cererile în contencios administrativ se soluţionează fără participarea reprezentantului Ministerului Public. Pentru situaţia prevăzută la alin. (5), instanţa, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organismele sociale cu personalitate juridică interesate". Curtea Constituţională a României, prin Decizia nr. 65 din 25 ianuarie 2007 a apreciat că formularea dată alin. (9) al art. 1 din Legea nr. 554/2004: „Este o dispoziţie legală cu un caracter prohibitiv, care nu lasă posibilitatea procurorului de a participa la soluţionarea cererilor în contencios administrativ nici dacă ar aprecia-o ca fiind necesară pentru a apăra ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor". În Decizie s-a mai menţionat: „Curtea reţine că, în expunerea de motive a ordonanţei de urgenţă modificatoare, este făcută o singură referire cu privire la procuror, şi anume aceea că se urmăreşte restrângerea participării procurorului în litigiile civile. Or, Legea nr. 554/2004 nu reglementează cadrul procesual al litigiilor civile, ci contenciosul administrativ, definit de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 ca fiind activitatea de soluţionare, de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. Având în vedere faptul că rolul constituţional al Ministerului Public este acela de reprezentare a intereselor generale ale societăţii, de apărare a ordinii de drept, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, Curtea constată că ansamblul reglementărilor legale trebuie să garanteze şi să asigure dreptul Ministerului Public să îşi exercite acest rol. În activitatea judiciară, mai ales în domeniul contenciosului administrativ, unde întotdeauna o parte a procesului este o autoritate publică, premisa pentru îndeplinirea rolului constituţional al Ministerului Public este tocmai participarea în şedinţă a reprezentantului său. Astfel, prin participarea reprezentantului Ministerului Public se impune o garanţie în plus atât în sensul apărării ordinii de drept, a intereselor generale ale societăţii, cât şi în ideea apărării drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, iar Ministerul Public are garantată posibilitatea de a-şi exercita în deplinătate rolul său constituţional. Curtea reţine că, în domeniul contenciosului administrativ, textul constituţional al art. 131 alin. (1) nu poate fi circumscris numai la situaţiile prevăzute de art. 1 alin. (4) şi (5) din Legea nr. 554/2004, şi anume la acţiunile introduse direct de către Ministerul Public la instanţa de contencios administrativ competentă, întrucât ar rezulta că, în acest domeniu, rolul Ministerului Public ar fi limitat numai la cele două situaţii şi numai în aceste situaţii ar putea să reprezinte interesele generale ale societăţii, să apere ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor, ceea ce, evident, este eronat. Astfel, Curtea constată că, în lipsa posibilităţii procurorului de a participa la judecarea cererilor în contencios administrativ, se produce o nepermisă restrângere a rolului său constituţional, iar cum printr-o lege nu se poate restrânge sfera de aplicabilitate a unui text constituţional, este evidentă neconstituţionalitatea dispozitiilor art. 1 alin. (9) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Prevederile art. 1 alin. (9) teza întâi din Legea nr. 554/2004 apar cu atât mai neconstituţionale cu cât, potrivit dispoziţiilor art. 45 alin. 3 din Codul de procedură civilă

procurorul poate pune concluzii în orice proces civil, în oricare fază a acestuia, dacă apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor. Astfel, Curtea constată că este inadmisibil ca în cazul litigiilor civile să se recunoască posibilitatea participării procurorului în anumite condiții, iar în cele de contencios administrativ, unde Ministerul Public ar putea acționa în mod eficient pentru îndeplinirea competențelor prevăzute de art. 131 alin. (1) din Constituție, rolul acestuia să fie limitat numai la ipotezele stricte prevăzute de art. 1 alin. (4) și (5) din Legea nr. 554/2004". În consecință, prin Legea nr. 262/2007 textul alin. 9 al art. 1 a dobândit forma „La soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor."

În acțiunea de contencios administrativ, calitatea reclamantului este condiționată, în primul rând, de capacitatea acestuia de a sta în justiție. Această caracteristică a persoanei fizice este determinată de capacitatea civilă a acesteia. Capacitatea civilă a persoanei fizice cuprinde două componente: capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu. Capacitatea de folosință este definită potrivit legii[1] în modul următor: aptitudinea unei persoane fizice de a avea drepturi și obligații. Dispozițiile art. 5 alin. 2 din Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și juridice stau la baza capacității de folosință. În literatura de specialitate au fost formulate mai multe definiții pentru capacitatea de folosință care, așa cum se arată în unele lucrări[2], diferă mai degrabă sub aspectul formulării decât în privința conținutului. Într-o primă formulare, capacitatea de folosință este aptitudinea unei persoane de a avea drepturi și obligații[3]. Într-o altă formulare se definește capacitatea de folosință a persoanei fizice ca parte a capacității civile a omului, ca aptitudine a acestuia de a avea drepturi și obligații civile[4]. O altă definiție asupra capacității de folosință pornește de la dispozițiile Decretului nr. 31/1954 și de la conținutul Pactului Internațional privind drepturile civile și politice ale omului considerând că trebuie să se țină seama de trei elemente esențiale:

- capacitatea de folosință a persoanei fizice este o parte a capacității civile a omului;
- ea constă în aptitudinea omului de a avea drepturi și obligații;
- aceste drepturi și obligații sunt civile, iar nu drepturi și obligații în general. Astfel, autorul definește[5] capacitatea de folosință a persoanei fizice ca fiind acea parte a capacității civile care constă în aptitudinea omului de a avea drepturi și obligații civile.

A doua componentă a capacității civile a persoanei fizice este capacitatea de exercițiu a acesteia, care își găsește reglementarea juridică în mai multe izvoare: Decretul nr. 31/1954 (art. 5, alin. 3, 8, 9, 10, alin. final și art. 11); Codul civil (art. 807, 950-952); Codul familiei (art. 4, art. 105, alin. 1 și 2, art. 124, 129, 133 și 147); Decretul nr. 32/1954 pentru punerea în aplicare a Codului familiei.

---

[1] Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice.
[2] Ion Dogaru, *Drept civil român. Tratat.* Volumul I, Editura Europa, Craiova, 1996, p. 378.
[3] Constantin Stătescu, *Drept Civil,* 1970, p. 22.
[4] E. Lupan, *Drept Civil,* 1988, p. 17.
[5] Gheoghe Beleiu, *Drept civil român,* Casa de Editură și Presă „Șansa" SRL, București, 1992, p. 249.

În literatura de specialitate[1] cu privire la capacitatea de exerciţiu a persoanei fizice se cunosc mai multe definiţii care, aşa cum s-a subliniat, cunosc mai degrabă deosebiri de formulare decât de conţinut. Din punctul de vedere al capacităţii civile a persoanei fizice de a avea calitatea de reclamant în acţiunea de contencios administrativ, considerăm că este mai apropiată definiţia conform căreia capacitatea de exerciţiu este acea aptitudine a persoanei de a-şi exercita drepturile şi de a-şi asuma obligaţii săvârşind acte juridice[2]. Rezultă că această caracteristică a persoanei fizice este o parte a capacităţii civile şi reprezintă aptitudinea omului de a dobândi şi exercita drepturi civile şi de a-şi asuma şi executa obligaţii civile prin săvârşirea de acte civile.

Dar şi persoana juridică, potrivit legii, poate avea calitate procesuală în acţiunea în contencios. Cu privire la persoana juridică, în literatura de specialitate şi în doctrina juridică s-au înregistrat mai multe definiţii. Într-o primă definiţie[3], persoana juridică constituie o entitate căreia în anumite condiţii (dacă sunt întrunite integral sau chiar parţial elementele constitutive) dreptul îi recunoaşte o capacitate civilă (mai largă sau mai restrânsă), respectiv facultatea abstract generală de a dobândi în anumite limite drepturi şi de a-şi asuma obligaţii. Într-o altă definiţie[4], persoana juridică este considerată ca fiind o colectivitate umană formată direct din persoane fizice sau din asocierea altor persoane juridice în condiţiile stabilite de lege care participă în nume propriu la raporturile juridice ca subiect distinct având o organizare de sine stătătoare şi un patrimoniu distinct, afectat realizării unui scop determinat în acord cu interesul obştesc. Un alt autor[5] consideră că persoana juridică este un subiect colectiv de drept civil. Spre deosebire de persoana fizică - omul privit individual - persoana juridică, subiect de drept care participă de sine stătător la raporturile juridice având o răspundere civilă proprie, este un colectiv de oameni având structură organizatorică bine determinată, dispunând de independenţă patrimonială şi care urmăreşte realizarea unui scop în acord cu interesele obşteşti. Considerăm ca fiind cea mai apropiată de problematica analizată în acest capitol acea definiţie a persoanei juridice conform căreia aceasta este subiectul colectiv de drept, adică un colectiv de oameni, care întrunind condiţiile cerute de lege este titular de drepturi subiective şi obligaţii civile.

Calitatea de persoană fizică sau juridică este necesară reclamantului pentru a putea folosi în justiţie acţiunea în contencios administrativ. Deci, calitatea reclamantului se referă în primul rând la aptitudinea acestuia de a-şi exercita drepturile.

A doua componentă definitorie a calităţii reclamantului este aceea de a avea calitate procesuală, adică de a avea recunoscut prin lege dreptul de a sta în instanţă în nume propriu într-un litigiu. Conform prevederilor art. 1 din Legea nr. 554/2004 în afară de persoanele fizice şi juridice care se consideră vătămate în drepturile şi interesele lor legitime, legiuitorul a învestit cu calitate procesuală activă Avocatul Poporului, Ministerul Public şi autorităţile emitente ale unor acte administrative când constată cauza de nulitate a actului, dar revocarea actului nu mai este posibilă, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi prefectul, în condiţiile legii.

---

[1] Ion Dogaru, *Elementele dreptului civil,* Casa de Editură şi Presă „Şansa", Bucureşti, 1993, p. 308.

[2] Idem, *op. cit.,* p. 309.

[3] Yolanda Eminescu, *Subiectele colective de drept în România,* Ed. Academiei, Bucureşti, 1981, p. 39.

[4] E. Lupan, *op. cit.,* p. 207.

[5] Constantin Stătescu, *op. cit.,* 1970, p. 365.

➢ Condiția existenței vătămării unui drept sau interes recunoscut de lege în favoarea reclamantului.

Pentru a se putea plânge împotriva administrației printr-o acțiune în justiție este necesar ca reclamantul să fie vătămat într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ ilegal. Autoritatea administrativă pârâtă are obligația să respecte dreptul subiectiv al reclamantului pe care legea îl recunoaște acestuia și să realizeze condițiile necesare îndeplinirii acestui drept. Conform prevederilor Legii nr. 554/2004 trebuie dovedită existența încălcării unui drept subiectiv, sau este suficientă existența încălcării unui interes legitim pentru a determina acțiunea în contencios administrativ. Se respectă astfel prevederile art. 21 din Constituție, principiul accesului liber la justiție, principiu conform căruia orice persoană se poate adresa justiției pentru „apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime".

Faptul că s-a extins numărul categoriilor de subiecte active în procedura contenciosului administrativ cu „persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect[1]" și „persoana vătămată în drepturile sale sau în interesele sale legitime, prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale"[2] dovedește tocmai preocuparea legiuitorului de a da posibilitatea cetățenilor români și a altor categorii de persoane care intră sub incidența Legii nr. 554/2004 să folosească acest mijloc pentru a înlătura ilegalitatea și abuzul de drept săvârșite de entitățile din administrația publică. Un rol important în determinarea ilicitului administrativ îl au factorii afectivi[3]. Factorii afectivi, în sens de procese afective reliefează relația existentă între un anumit subiect și o anumită situație sau un anumit obiect de care se leagă însăși producerea acestor procese. Specificul proceselor, afectelor (adică al emoțiilor, sentimentelor, dispozițiilor afective și al pasiunilor), constă în reflectarea relației dintre subiect și obiectul sau situația care le-a produs. Procesele afective determină o conduită însoțită de expresii emoționale și trăirea afectivă. Expresiile emoționale se caracterizează prin apariția unor reflexe necondiționate care exprimă un coeficient de specific personal. Pentru juriști este foarte important să-și formeze capacitatea de a descifra configurația modificărilor organice care urmează proceselor afective, fapt care le permite să cunoască atitudinea psihică a omului în anumite situații, să deslușească mai ușor dacă voința cu care s-a acționat într-o situație sau alta a fost manifestată cu vinovăție sau nu. Manifestarea de voință se realizează mai ales în cadrul ilicitului administrativ pentru dobândirea de drepturi și asumarea de obligații prin intermediul raporturilor juridice de drept administrativ. Subiecții acestor raporturi juridice pot fi oameni priviți individual - (ca persoane fizice) - sau în colectiv - (ca pesoane juridice) organizați instituțional în autorități administrative.

Dreptul subiectiv - adică prerogativa, facultatea, posibilitatea ce se recunoaște unei persoane fizice sau juridice - constituie un drept dobândit care o îndreptățește să pretindă să i se dea ceva, să i se facă ceva, ori o abținere de la a săvârși ceva. Subiectul de drept ca titular al unei asemenea prerogative nu poate fi despărțit de această posibilitate, fiind tot timpul strâns legat de aceasta. Regulile de conviețuire socială, limitele dreptului subiectiv dau măsura întinderii în care se pot desfășura drepturile subiective care sunt infinite la număr.

---

[1] Art. 1 alin. (2), Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 1 alin. (7), Legea nr. 554/2004.
[3] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, Drept administrativ, Editura Themis, Craiova, 2002, p. 443-445.

Dreptul obiectiv este constituit din totalitatea normelor juridice dintr-o etapă dată, alcătuindu-se astfel fundamentul intereselor materiale sau intereselor morale care configurează drepturile subiective. I se oferă în acest mod titularului, de către dreptul obiectiv, prin limitele de recunoaştere a drepturilor subiective, posibilitatea de a obţine, la nevoie, concursul forţei coercitive a statului pentru satisfacerea intereselor materiale sau de ordin moral la care se referă drepturile subiective în contra celor obligaţi de a avea o conduită juridică corespunzătoare unor asemenea drepturi.

Drepturile subiective există numai în măsura în care sunt recunoscute de dreptul obiectiv, care conferă recunoaşterea acestora, limitele, precum şi fundamentarea relaţiei dintre dreptul obiectiv privit ca ansamblu de norme juridice şi dreptul subiectiv al subiecţilor de drept din cadrul raporturilor juridice. Dreptul obiectiv în această accepţiune constituie ceea ce se numeşte expresia voinţei autorităţii administrative, fiind totodată şi cadrul de manifestare a posibilităţilor recunoscute persoanelor fizice şi juridice ca subiecte ale raporturilor juridice de drept administrativ. Între voinţa autorităţii administrative, voinţa subiectului de drept concret (persoană fizică sau juridică), pe de o parte, şi regulile de conduită reglementate în planul dreptului administrativ, pe de altă parte, există următoarele elemente de distincţie:

a) voinţa de stat sau a colectivităţii locale exprimată prin autoritatea administrativă este încorporată în reguli de conduită reglementate pe planul dreptului administrativ, reguli generale, abstracte, impersonale, pe când drepturile subiective ca manifestare de voinţă în baza căreia au fost dobândite sunt strâns legate de titularul lor;

b) voinţa de stat sau a colectivităţii locale încorporată în lege este în acelaşi timp principiu şi metodă de conducere a colectivităţilor umane de către autorităţile administraţiei publice (ca efect al principiului constituţional şi administrativ al reprezentativităţii acestora) prin intermediul dreptului, pe când voinţa generatoare de drepturi subiective este o modalitate juridică de dobândire şi de exercitare a unor asemenea drepturi prin intermediul unor instituţii juridice;

c) în măsura în care voinţa manifestată de un subiect de drept depăşeşte cadrul normativ asigurat de dreptul obiectiv sau contravine autorităţii administrative, voinţa respectivă este manifestată cu vinovăţie deoarece se depăşesc limitele cadrului normativ sau se contravine acestui cadru devenind vină.

În literatura juridică[1] s-a subliniat că este necesară şi suficientă justificarea unui interes, dincolo de dreptul obiectiv sau subiectiv, pentru a avea calitate procesuală în contenciosul administrativ, punct de vedere pe care l-a împărtăşit şi legiuitorul român când a elaborat Legea nr. 554/2004. De altfel, în tradiţia administrativă românească[2], sintetizându-se prin intermediul jurisprudenţei administrative de către unii autori cazuistica administrativă, s-a dat o interpretare mai largă conceptului de drept vătămat, înţelegându-se prin aceasta nu numai un drept propriu, dar şi un interes direct şi personal al celui care solicită protecţia legii, ceea ce legiuitorul a preluat şi reglementat prin Legea nr. 554/2004.

Un subiect care prezintă interes este ilicitul administrativ. Comportarea ilicită prin însăşi definirea ei ca ilicită evocă ideea unei comportări nepermise, în contradicţie cu normele legale. În conformitate cu art. 998 din Codul civil se vorbeşte nu de ilicit ci de

[1] André Jabin, *op. cit.*, p. 37.

[2] Constantin Rarincescu, Anibal Teodorescu, *Curs de drept administrativ*, 1947.

greșeală, deși literatura de specialitate în același text folosește formula „caracterul ilicit al faptei păgubitoare", cu condiția ca din existența culpei să se prezume caracterul ilicit al faptei comise. Se poate vorbi, deci, despre existența unei răspunderi civile în cadrul ilicitului administrativ.

Ilicitul administrativ reprezintă fapta potrivnică ordinii de drept stabilită de o autoritate de stat legitimată constituțional, care contravine astfel, regulilor de conviețuire socială și care aduce atingere unui drept subiectiv real sau de creanță recunoscut de lege.[1]

În literatura juridică s-a subliniat[2] că voința, ca formă de organizare a întregii activități, se exprimă în activitatea și în acțiunile voluntare ale omului care se concep și se înfăptuiesc în definirea unui scop. Spre exemplu, dacă unui cetățean nu i se eliberează un certificat sau o adeverință, încălcându-i-se drepturile pe care legea sau alte acte normative emise în baza și pentru executarea legii i le garantează, se poate spune că ne aflăm în prezența unei vătămări de către autoritatea administrativă a dreptului subiectiv legitim recunoscut acestei persoane fizice. Vătămarea dreptului legitim sau a interesului legitim decurgând din posesia certificatului ori adeverinței, îi conferă persoanei posibilitatea de a se plânge instanței având calitatea procesuală de subiect activ al raportului juridic încălcat. Interesul legitim vătămat este condiție alternativă pentru ca persoana fizică sau juridică să se poată adresa instanțelor judecătorești. În vederea anulării unui act administrativ care și-a produs efectele, reclamantul poate folosi acțiunea în justiție dacă dovedește existența dreptului încălcat de administrație, sau a interesului legitim.

➢ Condiția ca vătămarea dreptului să fie urmare a unui act administrativ, sau a nesoluționării în termenul legal a unei cereri[3] sau, refuzului nejustificat al autorității publice de a-i soluționa cererea[4].

Este necesar pentru existența calității procesuale active a reclamantului în procesul de contencios administrativ ca vătămarea dreptului ori interesului său să fi avut loc printr-un act administrativ ilegal sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. În conformitate cu prevederile art. 1 din Legea contenciosului administrativ aceasta este o condiție esențială, lucru subliniat de faptul că inclusiv nesoluționarea în termenul legal a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege, reprezintă o vătămare a dreptului acestuia.

Ilegalitatea poate îmbrăca două forme : a) a fost încălcată procedura legală de emitere sau adoptare a actului administrativ; b) conținutul documentului considerat ilegal este în contradicție cel puțin cu o altă normă juridică, și anume, norma în care este recunoscut, consacrat și garantat dreptul încălcat sau norma din care rezultă interesul legitim încălcat.

Regimul juridic care se aplică actelor administrative constituie baza de referință în exercitarea controlului judecătoresc prin acțiunile în contencios administrativ. Acest regim se numește regim juridic administrativ, deoarece este o componentă a dreptului public, fiind deosebit de dreptul comun în sensul că instanțele judecătorești îl aplică în exclusivitate în acțiunea de contencios administrativ.

---

[1] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ,* EdituraThemis, Craiova, 2002.
[2] Ion Dogaru, *Valențele juridice ale voinței,* Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986.
[3] Art. 1, alin. (1), Legea nr. 554/2004.
[4] Art. 8, alin. (1), Legea nr. 554/2004.

• Actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc potrivit Legii contenciosului administrativ.

Potrivit art. 5 din Legea nr. 554/2004 modificată nu pot fi atacate în justiție o serie de acte administrative care, fie că sunt excluse de la controlul judecătoresc, fie că au alte proceduri de control judiciar decât cea prevăzută de această lege. În acest sens sunt reglementate următoarele situații:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul nu sunt supuse jurisdicției instanțelor de contencios administrativ;

b) actele de comandament cu caracter militar, nu sunt supuse jurisdicției instanțelor de contencios administrative;

c) nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară; d) actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

• Procedura de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ

➢ Procedura prealabilă[1].

Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior, dacă acesta exista. Aceste prevederi legale sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta. Deci, legiuitorul român a consacrat obligativitatea procedurii prealabile, conform cu practica judiciară a Înaltei Curți de Casație și Justiție a României, eliminând astfel prilejurile de interpretare pe care le-a generat Legea nr. 29/1990 datorită modului de reglementare neclar. De asemenea, este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni de la emiterea actului. Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), art. 7 din Legea nr. 554/2004, se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 554/2004. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni de la data emiterii actului, care va începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

[1] Art. 7, Legea nr. 554/2004.

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazul prevăzut la art. 4 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, nu este obligatorie procedura prealabilă. Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contractele administrative are semnificația concilierii din litigiile comerciale, dispozițiile din Codul de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător.

Plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul de 30 de zile prevăzut la alin. (1) art. 7 din Legea nr. 554/2004, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție[1].

➢ Obiectul acțiunii judiciare[2].

Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Prin derogare de la dispozițiile art. 8 alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2).

Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii

[1] Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București 2008, p. 680 și urm.

[2] Art. 8, Legea nr. 554/2004.

legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea şi încetarea contractului administrativ. La soluţionarea acestor litigii se are în vedere regula după care principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public.

Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe trebuie să introducă acţiunea la instanţa de contencios administrativ însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, iar instanţa, dacă apreciază că excepţia îndeplineşte condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond. Instanţa de contencios administrativ, după pronunţarea Curţii Constituţionale, repune cauza pe rol şi va da termen, cu citarea părţilor, numai dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională. În caz contrar, respinge acţiunea ca inadmisibilă pe fond.

În situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii este urmarea unei excepţii ridicate în altă cauză, acţiunea poate fi introdusă direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I. Acţiunea poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum şi, după caz, obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative.

➢ Instanţa de judecată competentă.

Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 500.000 de lei se soluţionează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora mai mari de 500.000 de lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. Completul de judecată este format din 2 judecători. Recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Reclamantul se poate adresa instanţei de la domiciliul său ori celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanţa de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepţia necompetenţei teritoriale. Acestor reguli speciale privind competenţa instanţelor judecătoreşti cu privire la litigiile de contencios administrativ li se adaugă cele din Codul de procedură civilă. Astfel, tribunalele judecă în primă instanţă (art. 2 Codul de procedură civilă), cu posibilitatea de a face recurs la curţile de apel, procesele şi cererile în materie de contencios administrativ în afară de cele date în competenţa curţilor de apel. Procesele şi cererile în materie de contencios administrativ pe care le pot adresa persoanele fizice şi juridice acestor instanţe de fond se referă la autorităţile administraţiei

publice comunale, orășenești și municipale, precum și la instituțiile subordonate acestora până la nivelul autorităților administrative județene. Curțile de apel judecă în primă instanță (art. 3 din Codul de procedură civilă), cu posibilitatea recursului la Înalta Curte de Casație și Justiție, procesele și cererile în materie de contencios administrativ privind actele de competența autorităților administrației publice centrale, ale prefecților, ale serviciilor publice deconcentrate la nivel județean, ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, ale autorităților publice județene și ale municipiului București. Înalta Curte de Casație și Justiție a României judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor curților de apel în cazurile prevăzute de lege. La nivelul tuturor acestor instanțe sunt înființate, potrivit legii, secții speciale de contencios administrativ. Existența acestor secții nu înseamnă înființarea unor instanțe speciale de contencios administrativ, deoarece toți judecătorii care alcătuiesc aceste secții fac parte din corpul judecătoresc, iar soluționarea litigiilor de contencios administrativ revine puterii judecătorești care o realizează prin instanțele de drept comun.

➢ Termenul de introducere a acțiunii[1].

Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

d) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste termenul de 6 luni menționat la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz. În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul de 6 luni curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).

Acțiunile formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, se introduc în termenul legal, care curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului. Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

[1] Art. 11, Legea nr. 554/2004.

Termenul de 6 luni prevăzut la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este termen de prescripţie, iar termenul de un an prevăzut la art. 11, alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este termen de decădere.

În ceea ce priveşte documentele necesare pentru promovarea acţiunii[1], reclamantul va anexa la acţiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situaţia în care reclamantul nu a primit nici un răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul şi data înregistrării la autoritatea publică, precum şi orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile de 6 luni, dacă aceasta este obligatorie. În situaţia în care reclamantul introduce acţiune împotriva autorităţii care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluţionării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar şi copia certificată după acest act.

În cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condiţiile art. 7, a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului[2] administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept şi fără nicio formalitate. Instanţa soluţionează cererea de suspendare, de urgenţă şi cu precădere, cu citarea părţilor. Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă şi de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare. Hotărârea prin care se pronunţă suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi cel suspendat de către instanţă, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă. Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleaşi motive. Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Solicitarea suspendării actului atacat se poate face şi prin acţiunea principală, aşa cum prevede art. 15 din Legea nr. 554/2004. În acest caz, instanţa va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, până la soluţionarea acţiunii în fond. Cererea se va soluţiona de urgenţă, cu citarea părţilor, iar hotărârea prin care se soluţionează cererea este executorie de drept, recursul nesuspendând executarea. În ipoteza admiterii acţiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condiţiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1) din art. 15.

Cu privire la introducerea în cauză a funcţionarului[3], cererile introduse la instanţele de contencios administrativ pot fi formulate şi personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face

[1] Art. 12, Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 14 şi 15, Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 16, Legea nr. 554/2004.

vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă. Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

În art. 18 din Legea nr. 554/2004 se precizează că instanța, soluționând cererea reclamantului poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris. Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății. Instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

Când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate[1]: dispune anularea acestuia, în tot sau în parte, poate obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndreptățit, poate impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații, poate suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere, poate obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale. Instanța poate dispune și sancțiunea unei penalități pentru fiecare zi de întârziere în executarea hotărârii[2].

Există un termen de prescripție pentru despăgubiri, acest termen este reglementat de art. 19 din Legea nr. 554/2004. Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an de la emiterea actului. Această reglementare este aplicabilă și contractelor administrative.

În ceea ce privește recursul,[3] în forma anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 262/2007, reglementarea prevedea că hotărârea pronunțată în prima instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare. Curtea Constituțională a apreciat prin Decizia nr. 189/2006 că acest text este neconstituțional deoarece „Curtea Constituțională constată că legiuitorul a prevăzut în textul de lege supus controlului că hotărârea pronunțată în primă instanță de către instanța de contencios administrativ poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare, fără să precizeze în ce condiții și pentru care participant la proces termenul de recurs se raportează la unul dintre cele două momente procesuale". „În aceste condiții, judecătorul este constrâns să stabilească el însuși, pe cale jurisprudențială în afara legii, adică substituindu-se legiuitorului, regulile necesare pentru a se pronunța asupra recursului cu judecarea căruia a fost învestit, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție". „Pe de altă parte, părțile nu au un reper sigur al termenului în care pot să atace cu recurs hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ în primă

[1] Art. 18 alin. (4), Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 18, alin. (5), Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 20, Legea nr. 554/2004.

instanţă, ceea ce face ca accesul lor la justiţie pe calea exercitării căii de atac prevăzute de lege să fie incert şi aleatoriu, adică limitat". În consecinţă, prin Legea nr. 262/2007 s-a modificat textul sub forma „Hotărârea pronunţată în primă instanţă poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare."

Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă. În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, modificând sau casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanţă.

➢ Alte aspecte procedurale.

Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-au respins acţiunile formulate potrivit dispoziţiilor prezentei legi şi s-au acordat cheltuieli de judecată se învestesc cu formulă executorie şi se execută silit, potrivit dreptului comun[1].

Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare[2].

Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive şi irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere. Neexecutarea din motive imputabile sau nerespectarea hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile pronunţate de instanţa de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la data aplicării amenzii, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500 lei la 10.000 lei.[3]

Cu privire la acţiunea în regres[4], conducătorul autorităţii publice se poate îndrepta cu acţiune împotriva celor vinovaţi de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovaţi sunt demnitari sau funcţionari publici, se aplică reglementările speciale.

- Excepţia de nelegalitate.[5]

În art. 4 din Legea nr. 554/2004 este reglementată excepţia de nelegalitate, astfel: „(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate. În acest caz, instanţa, constatând că de actul

[1] Art. 22, Legea nr. 554/2004.
[2] Art. 23, Legea nr. 554/2004.
[3] Art. 24, Legea nr. 554/2004.
[4] Art. 26, Legea nr. 554/2004.
[5] Ioan Alexandru, *op. cit.* p. 699 şi urm.

administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze.

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată".

Deși nu au trecut decât doi ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, există o bogată practică judecătorească în materia excepției de nelegalitate, cauzele referindu-se la: obiectul excepției de nelegalitate, aspecte procedurale legate de soluționarea excepției de nelegalitate, excepții de nelegalitate referitoare la hotărâri ale guvernului, ordine ale conducătorilor autorităților publice centrale, certificate de atestare a dreptului de proprietate, accesul la informațiile de interes public etc.

În concluzie, contenciosul administrativ a devenit un veritabil instrument de reglare socială care este utilizat cu succes pentru aplicarea principiului separației, echilibrului și controlului reciproc al puterilor în stat și protejarea funcționarilor publici de acțiunea negativă a factorului politic.

BCU IAȘI / CENTRU

CAPITOLUL X
CONCEPTUL DE ORGANIZARE ŞI METODE ÎN ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI

Secţiunea 1
Noţiunea de organizare şi metode în activitatea administraţiei publice

Realitatea zilnică evidenţiază o creştere într-un ritm rapid a volumului acţiunilor administraţiei, în general, administraţiei publice în particular.

Pentru a se asigura eficienţa activităţii administrative este necesară realizarea unei raţionalizări a acesteia, înţelegând prin raţionalizare o organizare metodică a acestei activităţi.

Eficienţa poate fi redusă de birocratismul excesiv de circulaţia lentă sau pe circuite complicate a documentelor venind de la cei administraţi spre organele administraţiei publice sau invers.

Necesitatea organizării metodice a acţiunii administrative în mod raţional a determinat apariţia noţiunii de organizare şi metodă.

Daniel Moulias[1] consideră că noţiunea de organizare şi metodă[2] cuprinde două componente: organizarea - componentă având caracter concret - şi metoda - componenta abstractă, sub forma căilor gândirii.

Charles Debbasch[3] defineşte organizarea şi metoda ca un ansamblu de tehnici destinate a îmbunătăţii funcţionarea administraţiei publice.

În literatura de specialitate[4] s-a formulat definiţia, la care subscriem, conform căreia organizarea şi metoda constituie un ansamblu de procedee şi de metode care se pot folosi pentru obţinerea unei organizări raţionale a acţiunii administraţiei publice şi pe baza acestei organizări acţiunea este eficientă. Deşi rezultatul organizării şi metodei este îmbunătăţirea funcţionării administraţiei publice, deci perfecţionarea întregii acţiuni administrative, totuşi domeniul de aplicare rămâne exclusiv cel al organizării acţiunii administrative.

Întrucât administraţia particulară şi administraţia publică au trăsături diferite, şi metodele organizării sunt diferite.

Managementul, termen ce a apărut în contextul conducerii întreprinderilor americane aplicat în administraţia publică, urmăreşte scopuri specifice ca[5]: descentralizarea responsabilităţilor şi raţionalizarea deciziei, apropierea administraţiei de cei administraţi, crearea unei ambianţe de lucru care să uşureze realizarea sarcinilor administraţiei, creşterea randamentului activităţii administrative.

---

[1] Daniel Moulias, *Organisation et methodes în Traité de science administrative,* Editura Mouton, Paris, 1966, p. 532.

[2] În lucrările de specialitate din domeniul ştiinţei administraţiei noţiunea este cunoscută sub iniţialele O.M.

[3] Charles Debbasch, *Science administrative,* Dalloz, Paris, 1989.

[4] Alexandru Negoiţă, Editura Atlas Lex, 1993, p. 234-235.

[5] L. Baratin, M.J. Guedon, *Organisation et methodes dans l'administration publique,* Paris, Ed. Berger, Levrault, Paris, 1971, p. 38.

Specificul mediului social în care se realizează faptul administrativ conferă particularitățile metodelor de organizare care nu pot fi aplicate tale-quale în administrația altor țări care au particularități sociale, istorice, culturale proprii.

Organizarea oricărei acțiuni administrative presupune următoarele etape[1]:

- etapa I: etapa de informare și analiză;
- etapa a II-a: etapa de studiu;
- etapa a III-a: etapa de sinteză.

În prima etapă se realizează o amplă informare și cercetare cu privire la întregul complex care constituie obiectul organizării.

Informarea se face cu tehnici diverse, specifice strângerii informațiilor, grupării lor și reprezentării.

Pentru strângerea informațiilor de la funcționarii administrației publice din organul administrativ care constituie obiectul cercetării se utilizează metoda interviului.

Pentru prezentarea relațiilor organizatorice și pentru exprimarea frecvenței unui anumit fenomen, în acțiunea de organizare se recurge la tehnicile grafice și statistice.

În etapa de studiu al materialului informativ se utilizează metoda critică pentru a evidenția aspectele deficitare ale organizării.

În etapa de sinteză se formulează soluții de organizare rațională, pe baza celor constatate în etapele anterioare, utilizându-se metoda sintezei.

În etapa de informare și analiză, organizatorul trebuie să adune toate informațiile posibil a fi cunoscute despre elementele componente ale organului analizat și despre acțiunile pe care acesta trebuie să le desfășoare, din următoarele surse:

- acte normative și acte individuale care cuprind dispoziții sau relații ce privesc organizarea și funcționarea organului analizat;
- funcționarii organului analizat, utilizând metoda interviului;
- prin observarea pe care organizatorul o face personal asupra fenomenului studiat.

Tehnica interviului presupune luarea unor interviuri funcționarilor care dețin posturile cheie în cadrul organului cercetat sau chiar tuturor funcționarilor ce își desfășoară activitatea în același cadru[2].

Deîndată ce organizatorul a cules toate informațiile ce i-au fost accesibile (referitoare la acțiunile pe care organul administrativ studiat le desfășoară, la circuitele administrative prin care se realizează aceste acțiuni, la mijloacele umane și materiale de

---

[1] Alexandru Negoiță, *op. cit.*, p. 236-237.

[2] Pentru aprofundarea problemei tehnicii interviului se recomandă a se vedea: Daniel Moulias, *op. cit.*, p. 260, Jerzy Starosciak, *op. cit.*, p. 18, Alexandru Negoiță, *op. cit.*, p. 247-248.

Luarea interviului trebuie să înceapă cu șeful organului administrativ studiat, apoi se continuă cu funcționarii care dețin posturile cheie în organul respectiv și se poate extinde intervievarea la toți funcționarii, fapt ce prezintă „avantajul că întărește la aceștia convingerea că activitatea lor este prețuită azi și că ei participă la realizarea unei opere colective" (Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 247).

Pentru ca subiecții interviului să fie destinși și să formuleze răspunsuri sincere trebuie ca organizatorul să aibă abilitate și să se apropie de aceștia, evident, evitând obligatoriu o atitudine de inspector sau de controlor. Această apropiere de cei intervievați va folosi organizatorului în etapa punerii în aplicare a soluțiilor formulate în etapa de sinteză.

care dispune) apelează la metoda analitică[1] pentru a le interpreta şi a trage nişte prime concluzii referitoare la caracteristicile esenţiale şi la eventualele anomalii care există în cadrul organului studiat.

---

[1] La această metodă, aşa cum arată şi D. Mulias în *op. cit.*, observarea faptelor şi actelor de care dispune organizatorul trebuie orientată după următoarele repere ce formează axa principală a cercetării:

- obiectul structură;
- posturile de lucru;
- documente şi poziţii;
- circuitul administrativ; mijloacele materiale folosite.

Obiectul structură este un reper cu ajutorul căruia organizatorul stabileşte conturul teoretic al serviciului, adică: sarcinile ce îi revin organului administrativ studiat şi ce scopuri sunt urmărite prin acţiunea acestuia. În acest demers, organizatorul utilizează reglementările juridice referitoare la organul cercetat, referate, rapoarte, anchete ce provin de la organe ale administraţiei publice care au atrribuţii de conducere, informaţiile date de funcţionari prin metoda interviului.

Deîndată ce s-a stabilit conturul teoretic al obiectului de studiu se trece la cercetarea structurii acesteia prin examinarea liniilor ierarhice şi funcţionale ale acestuia şi prin studiul raporturilor sale cu alte organe ale administraţiei publice.

Utilizându-se sursele deja amintite se va întocmi, cu ajutorul metodelor grafice, organigrama serviciului analizat precizându-se alături de structura internă şi raporturile cu alte organe ale administraţiei publice sau două organigrame separate, una cu structura internă şi cealalttă prezentând raporturile cu structurile menţionate.

Reperul posturi de lucru ghidează pe organizator în precizarea posturilor funcţionarilor şi atribuţiilor pe care aceştia le au (L. Baratin, M.J. Guedon, *op. cit.*, citaţi de Alexandru Negoiţă în *op. cit.*, p. 240-242).

Pe lângă sursele de informaţii deja menţionate organizatorul mai poate folosi cercetarea locului de muncă al fiecărui funcţionar putând cunoaşte exact activitatea concretă a funcţionarilor, randamentul acţiunilor lor, deficienţele şi dificultăţile pe care le au în procesul muncii, toate acestea în vederea formulării unor soluţii optime de raţionalizare a muncii fiecărui funcţionar. În acest proces, organizatorul va întocmi fişe de atribuţii pentru fiecare funcţionar, fişe ce vor cuprinde ca date:

- numele, gradul, funcţia, întrebuinţare pe care o are, numele superiorului ierarhic;
- atribuţiile pe care le are funcţionarul;
- timpul folosit pentru realizarea atribuţiilor; numărul de operaţii pe care le face într-o zi, într-o lună sau într-un an;
- nivelul la care intervine pentru fiecare din operaţiuni (pregătirea deciziei, controlul sau executarea materială a deciziei);
- numărul de colaboratori;
- încăperile în care lucrează;
- echipamentul administrativ folosit.

Organizatorul trebuie să analizeze documentele utilizate de administraţia studiată şi poziţiile pe care documentele le au în ierarhia administraţiei respective.

Documentele administraţiei pot fi clasificate în fixe şi circulante.

Documentele administrative fixe sunt cele păstrate de administraţia studiată şi cuprind informaţii pe care aceasta le foloseşte sau care trebuie deţinute de aceasta.

Ca exemplu: registre în care se menţionează date privitoare la domeniul în care lucrează organul administrativ respectiv.

Documentele circulante vin la organul administrativ respectiv spre rezolvare. Ca exemplu: adrese, circulare, formulare, avize, sesizări.

Pentru a analiza informaţiile, organizatorul poate utiliza diagrame.

Examinarea circuitului administrativ dă posibilitatea organizatorului să observe evoluţia faptului administrativ de-a lungul posturilor de lucru ale funcţionarilor şi să concluzioneze dacă circuitul este raţional sau există şi trasee inutile ce complică acţiunea administraţiei.

Studierea mijloacelor materiale permite organizatorului să constate de ce resurse materiale dispune organul administrativ studiat şi ce măsuri sunt necesare din acest punct de vedere pentru eficientizarea activităţii sale.

În urma parcurgerii etapei de informare și analiză există o imagine a situației existente și organizatorul trebuie să selecteze punctele care trebuie îmbunătățite din punctul de vedere al eficienței acțiunii administrative. Se va utiliza metoda critică, organizatorul folosind criteriile[1]:

- ♦ criteriul utilității organului și a serviciului pe care acesta îl realizează;
- ♦ criteriul simplificării;
- ♦ criteriul costului serviciului respectiv;
- ♦ criteriul timpului în care se desfășoară diferite activități ale organului administrației publice supus analizei;
- ♦ criteriul optimizării factorilor de ambianță și de relații umane în cadrul organului administrației publice supus examinării.

Așa cum am arătat deja, în etapa de sinteză se formulează soluții de organizare rațională, pe baza celor constatate în etapele anterioare, utilizându-se metoda sintezei[2].

Organizatorul aplică metoda sintezei amestecului eterogen de informații culese în etapele anterioare și elaborează un proiect de reorganizare pentru înlăturarea deficiențelor constatate și pentru raționalizarea structurii și acțiunii organului cercetat.

Organizatorul (fie același care a realizat etapa informării și analizei și etapa de studiu, fie alt organizator specializat în sinteze pentru anumite domenii sau ramuri de activitate ale administrației publice) trebuie să elaboreze un proiect de organizare, orientându-se în direcția criteriilor utilizate în etapa cercetării (studiului), mai exact, va elabora o schemă de reorganizare prin adaptarea cazului particular al serviciului cercetat la principiile generate ale organizării și funcționarii administrației publice. În elaborarea proiectului, organizatorul trebuie să selecționeze elementele necesare, eliminându-le pe

---

[1] Daniel Moulias, în *op. cit.*, prezintă aceste criterii.

Criteriul utilității organului și a serviciului pe care acesta îl realizează exprimă faptul că organizatorul va raporta situația constatată la scopul pentru care există servicul respectiv, deci examenul critic urmărește să constate utilitatea sau inutilitatea serviciului respectiv, raportată atât la ansamblul organului cât și la elementele sale constitutive.

Se studiază cum se realizează acțiunile din punct de vedere al rapidității, al oportunității și al realizării în timp util nu tardiv.

Criteriul simplificării poate interveni numai după elaborarea rezultatelor fazei de informare și analiză pentru că trebuie evitat riscul ca organizatorul să aibă dorința apriorică a simplificării pierzând din vedere că activitatea organelor administrației publice este complexă prin ea însăși și că trebuie simplificat numai ceea ce este în fapt o complexitate artificială generată de diverși factori.

Criteriul costului serviciului studiat presupune determinarea costului real al serviciului astfel încât în cadrul analizei detaliate a serviciului se poate identifica un cost administrativ anormal de ridicat și se pot trage concluzii în legătură cu posibilele perfecționări ale activității care să determine scăderea acestuia.

Criteriul timpului în care se desfășoară diferitele activități ale organului administrației publice supus analizei are menirea de a permite organizatorului să ia măsuri de ameliorare și simplificare a muncii și, implicit, pentru reducerea prețului de cost al serviciului.

Cercetarea timpului de lucru al organelor administrației publice se poat realiza prin:

- ➢ metoda sondajului pe care îl face organizatorul asupra activităților pe care le îndeplinesc anumiți funcționari, notând timpul în care sunt îndeplinite aceste activități;
- ➢ ca alternativă la metoda sondajului se poate realiza metoda autoanalizei executantului însuși, caz în care funcționarul este cel care notează durata în timp a activităților pe care le îndeplinește;
- ➢ metoda măsurării timpului elementar, care se aplică în operațiunile administrative care au caracter repetitiv și pentru operațiunile manuale, metodă care presupune descompunerea activității studiate în mișcările elementare, observându-se timpul necesar pentru executarea fiecăreia dintre acestea.

[2] Alexandru Negoiță, *op. cit.*, p. 248-251.

cele inutile, și să grupeze rațional sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească funcționarii organului cercetat pornind de la proiectul de diagramă a circuitului administrativ în care sunt menționate operațiile care trebuie făcute în cadrul serviciului. Trebuie întocmite, apoi, fișele de post (fișele de atribuții) pentru fiecare funcționar, eliminându-se paralelismele în activitatea funcționarilor, suprasolicitarea sau neîncărcarea corespunzătoare cu sarcini a acestora. Cu aceste elemente de detaliu se realizează programul de organigramă a serviciului.

Organizatorul are, de asemenea, sarcina de a alege dotarea tehnică și materialele corespunzătoare desfășurării în condiții optime a activității în cadrul organului analizat, stabilirea tehnicii optime pentru întocmirea și circulația documentelor, alegerea modalităților de informare a publicului, conturarea programelor de audiențe pentru public la diferiți funcționari ai organului respectiv etc.

Secțiunea 2
Legea lui Parkinson[1]

Raționalizarea muncii administrative are ca obiectiv principal dezvoltarea eficienței lucrărilor administrative.

Dezvoltarea inițiativei nu trebuie privită ca fiind numai cauză ci și consecință a raționalizării. În ceea ce privește tendința spre progres ca obiect al raționalizării lucrărilor administrative, trebuie arătat ca funcționarul administrativ este receptiv la condițiile și influențele din afara locului său de muncă.

Orice proces de raționalizare a muncii administrative presupune parcurgerea unor etape, după cum urmează: prima etapă este cea de la formularea problemei până la examinarea ei, a doua etapă se derulează de la examinarea problemei până la elaborarea propunerilor, iar a treia etapă a problemei începe cu elaborarea propunerilor și se termină cu materializarea lor. Raționalizarea nu înseamnă exclusiv tehnicizare, după cum nu orice tehnicizare a faptului administrativ este o raționalizare. Raționalizarea cu ajutorul tehnicizării trebuie să fie precedată de raționalizare prin organizare, care însă întâmpină cele mai mari dificultăți. Se poate spune că se vorbește prea mult despre nevoia de a extinde dotarea cu mașini, dar prea puțin despre crearea condițiilor în care mașinile ar putea să lucreze cu eficiență maximă.

Cauzele pentru care se alege de către administrație de multe ori drumul cel mai costisitor, care duce la „mecanizare" sunt:

- fetișizarea omnipotenței mașinilor;
- cunoașterea, în majoritatea cazurilor insuficientă, a scopului operativ pe care mașinile trebuie să-l îndeplinească;
- necunoașterea înțelesului adevărat cuprins în termenul de raționalizare;
- raționalizarea prin intermediul organizării are și ea limitele ei. Se ajunge la o situație în care organizarea oricât de precisă ar fi, nu poate înlocui anumite mijloace

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *Experiența mondială în domeniul administrației locale, Partea I,* Institutul Central de Documentare Tehnică, București, 1972, p. 40-42; V.C. Northote-Parkinson, „1 = 2 ou les règles dâor de Mr. Parkinson", traductions francaise, 1957.

tehnice care lipsesc. Atunci administrația este nevoită să procedeze la raționalizarea prin tehnicizare, adică prin utilizarea anumitor mijloace tehnice la executarea lucrărilor administrative.

Se impune a se menționa că administrația publică, în general, și administrația locală precum și instituțiile financiare și de asigurări, în special, fac parte din acel sector în care preponderența persoanelor fizice va exista întotdeauna, deoarece deservirea directă a omului ca latură a activității de prestație și de prescripție exercitată de către administrație necesită un contact permanent între oameni.

Din punctul de vedere al subiectului „Structuri organizatorice moderne în administrație" o direcție de cercetare de o deosebită importanță este studiul structurii interne a forței de muncă.

Tipul structurii organizatorice a administrației publice se caracterizează încă prin împărțirea pe trepte ierarhice și subordonarea riguroasă a acestora.

Cu toate că potrivit dispozițiilor constituționale și celor ale Legii administrației publice locale principiul autonomiei locale este din ce în ce mai prezent, totuși în teoria organizării are încă o pondere foarte mare legătura de serviciu direcționată vertical care leagă fiecare funcționar de șeful lui bine determinat. În viitor însă, domeniul deciziilor luate în mod independent de organele ierarhiei de sus cade din ce în ce mai mult și aceste organe cedează locul, supunându-se necesității de a se subordona cerințelor autonomiei locale și proceselor tehnologice. Legătura tradițională de serviciu bazată pe principiul ierarhiei va ceda locul legăturii moderne care îmbină locurile de muncă ce se angrenează între ele prin procese tehnologice și se caracterizează prin interdependență și nu prin raportul ierarhic între partenerul superior și cel din subordine.

Îndeosebi în administrația locală sub influența realității sociale va avea loc transformarea treptată a structurilor înalte în structuri plate.

Structura înaltă se compune dintr-un număr relativ mare al unităților organizatorice cu o mare împărțire pe verticală (pe trepte).

Structura plată este contrară acesteia, ea compunându-se dintr-un număr mic de straturi organizatorice care cuprind un personal mai numeros și se caracterizează printr-o distribuție, pe verticală mult mai restrânsă.

Creșterea cheltuielilor administrative se datorează și unei tendințe de creștere a numărului salariaților administrativi potrivit unei legi cunoscute sub numele de Legea lui Parkinson[1].

Un cercetător englez, profesorul Northote C. Parkinson și-a început studiile în acest domeniu pornind de la următoarele constatări: munca se extinde atât cât este necesar să umple tot timpul afectat îndeplinirii ei; nu există nici o legătură între volumul de muncă ce este necesar să fie efectuat și numărul de salariați cărora această muncă le este repartizată.

Aceste constatări exprimă o parte din totalitatea factorilor care generează dezvoltarea peste măsură a muncii administrative, care este elastică în ceea ce privește timpul pe care îl cere pentru a fi executată. Dacă anumite operațiuni au caracter repetitiv, pot fi după un timp măsurate și normate ca timp de execuție, iar necesitatea unei permanente adaptări a acestor operațiuni la scopul pentru care sunt îndeplinite le fac mereu expuse interpretării subiective, atât a operatorului care le execută, cât și a utilizatorului care cere un anumit mod de executare a operației.

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 40.

Creşterea numărului de funcţionari este guvernată de o lege în care nu intervine factorul volum de muncă şi mai mult decât atât, arată Parkinson, această creştere va fi aceeaşi, indiferent dacă volumul de muncă se va mări, se va reduce sau chiar va dispărea.

Autorul pentru a exemplifica multiplicarea subordonaţilor a luat următorul exemplu: a considerat un funcţionar numit A, ale cărui sarcini sunt de a efectua corect nişte operaţiuni prevăzute în anumite procedee de lucru, aplicate constant de mai mulţi ani. Este adevărat că în decursul acestor ani, frecvenţa operaţiunilor executate de acest funcţionar a crescut ca o consecinţă a dezvoltării structurii organizatorice în care lucrează şi poate din această cauză funcţionarul A se consideră suprasolicitat. Ceea ce însă nu se poate cuantifica este gradul de suprasolicitare şi nici nu se poate dovedi că această suprasolicitare este reală sau imaginară. Autorul arată ipotetic că se poate admite că senzaţia de suprasolicitare se datorează unei scăderi a capacităţii de muncă, simptom normal la o anumită vârstă.

În faţa acestei situaţii, pentru funcţionarul în cauză există trei soluţii posibile:

- îşi dă demisia;
- cere să-şi împartă sarcinile cu un coleg;
- cere să fie ajutat de doi subordonaţi.

Din cercetările efectuate se pare că nu există în istoria activităţii administrative nici un funcţionar care, fiind în această situaţie, să fi preferat altă soluţie decât pe a treia, deoarece:

- demisia este o soluţie cu consecinţe asupra veniturilor şi drepturilor, iar în majoritatea cazurilor schimbarea locului de muncă prezintă un anumit risc pe care nu şi-l asumă oricine cu uşurinţă;
- angajarea sau mutarea unui alt funcţionar la acelaşi nivel cu cel în cauză va reuşi doar să-i creeze acestuia din urmă un rival la promovarea în postul respectiv a unui al treilea, când acesta se va pensiona;
- funcţionarul în cauză va urmări să primească doi subordonaţi, a căror existenţă va adăuga ceva la importanţa sarcinilor şi poziţiei lui.

Se concluzionează astfel, că sunt create toate condiţiile pentru ca mai mulţi funcţionari să execute o lucrare pe care înainte o făcea numai unul.

Secţiunea 3
Metode în activitatea autorităţilor administraţiei publice

Subsecţiunea 1
Metoda Brainstorming

Această metodă este supranumită şi mobilizarea ideilor, este de natură să creeze o atmosferă degajată, creatoare, în care nimic nu îngrădeşte fantezia individului.

O şedinţă de „Brainstorming" reuneşte o grupă de câte 5 - 16 participanţi reprezentând diverse domenii de specialitate care discută o anumită chestiune într-un mod cu totul neconvenţional. Principiul sistemului acestui stil de lucru este ca toţi participanţii să-şi exprime ideile lor cu privire la decizia ce urmează a fi luată în mod spontan fără nici o reţinere chiar dacă părerea lor este sterilă şi fără sens. Este strict

interzis să se folosească aprecieri descurajatoare de tipul: „așa ceva n-am făcut niciodată" sau „asta nu merge", care frânează fluxul de idei al participanților. Dimpotrivă, este necesar ca ceilalți participanți să sesizeze ideea prezentă, să o combine cu celelalte și să o dezvolte în continuare. În felul acesta se stimulează formarea unor laturi de aprecieri reciproce prin care se ajunge la idei care nu i-ar fi trecut prin cap nici unui individ izolat. În cursul discuției „Brainstorming" nu se ține seama de posibilitățile practice de realizare. Fiecare ședință „Brainstorming" este limitată în timp la cel mult o jumătate de oră. Propunerile notate sunt valorificate ulterior de către specialiști. Regulile metodei sunt simple:

- participanții își exprimă părerile oricât de îndrăznețe ar părea ele la început;
- observații critice nu sunt admise în timpul ședinței, ele pot fi făcute ulterior;
- conducătorul colectivului îndeamnă în permanență la o gândire nelimitată.

Brainstormingul - care înseamnă căutarea unei soluții pentru o problemă de către un grup de persoane - este în prezent o metodă care s-a dovedit deosebit de utilă în rezolvarea unei multitudini de situații din activitatea unei colectivități. Succesul Brainstormingului, care este un joc de echipă, este condiționat de o atitudine intelectuală relaxată. Fiecare membru al grupului trebuie să-și pună în valoare propriile sale însușiri latente, iar încercarea de a obține acest lucru prin presiuni externe nu dă rezultate.

Prin asociație liberă, Brainstormingul este o metodă creativă de rezolvare a problemelor în cursul unei conferințe care se bazează pe stimularea gândirii unei persoane cu ajutorul ideilor altor persoane.

Subsecțiunea 2
Metoda sinectică

Prin metoda sinectică, metodă care derivă din psihologia gândirii, din psihologia personalității și din psihologia socială, se urmărește simularea unui proces creator. Ideea de bază a sinecticii (în limba greacă = îmbinarea unor realități care aparent nu au nici o legătură între ele) este ca prin analiza intensivă și precizarea unei probleme să se obțină o infiltrare a structurii acestei probleme în subconștientul nostru. Aceasta presupune o detașare a gândurilor noastre de problema respectivă. După aceea, problema este adusă iarăși în discuție urmând să se ivească în mod spontan o propunere care să arate drumul spre soluție.

Procedeul sinectic este strict reglementat: se lucrează în grupe mici; unul din membrii funcționează ca și conducător, el dirijând discuția și controlând desfășurarea sinectică. Etapele procedeului unei ședințe sinectice pot fi comparate cu un algorim pentru rezolvarea problemelor numerice. Acestea sunt:

- analiza și precizarea problemei;
- participanții își formulează inspirațiile lor cu privire la posibilitățile de soluționare care, de regulă, nu sunt prea fructuoase și pot lua parte la discuții în mod degajat;
- dezvoltarea unor analogii directe cu alte sfere ale vieții; se alege un complex important dintre analogiile astfel găsite, iar participanții trebuie să se identifice cu această parte și să-și exprime simțămintele (analogie personală);

➢ se aleg câteva din aceste manifestări care sunt condensate într-o analogie simbolică, dinamic;

➢ alegerea unei analogii simbolice şi formarea unor analogii directe corespunzătoare;

➢ analiza uneia dintre aceste analogii şi raportarea ei la problemă;

➢ se pune întrebarea: ce legătură au ultimele analogii dezvoltate cu problema propusă.

Fazele de procedură a unei şedinţe sinectice nu trebuie să fie executate până la sfârşit. Dacă pe parcurs se conturează vreo legătură utilă cu decizia ce urmează a fi luată se va întrerupe procesul. Dacă nu se ajunge la nici un rezultat rezonabil se va fixa o nouă şedinţă. După cum se poate vedea din aceste etape, conducătorul unei şedinţe sinectice trebuie să facă faţă unor exigenţe mari. El trebuie să dirijeze discuţia în mod constructiv adică să interpreteze în mod just toate afirmaţiile şi asociaţiile de idei ale membrilor grupei şi după aceea să dirijeze procesul sinectic. Propunerile rezultate din aceste procese sinectice urmează a fi analizate de tehnicieni şi oameni de ştiinţă analog cu Brainstormingul. Operaţiunea de Brainstorming poate fi executată cu folos de orice persoană înzestrată şi fără o instruire prea îndelungată. În schimb, procedura sinectică necesită o pregătire specială în care se învaţă mai ales colaborarea grupei. Candidaţilor li se cer următoarele însuşiri: să aibă o vârstă între 25 - 40 ani, să fie gata să suporte riscuri, să aibă o cultură multilaterală, perseverenţă şi tenacitate.

Sinectica acordă o mare importanţă stărilor psihologice ale conducătorului, în special sentimentului de încântare pe care-l cunoaşte la apropierea soluţiei referitoare la binele public. Această stare sufletească este o bună indicaţie cu privire la vocaţia publică a celor care iau decizii în aceste condiţii, precum şi cu privire la faptul că decizia întruneşte elementele eficienţei sociale.

Subsecţiunea 3
Metoda incidentului

Această metodă constă în prezentarea unor probleme în faţa celor ce urmează a lua o decizie şi care nu sunt în prealabil înarmaţi cu toate informaţiile necesare astfel încât aceştia sunt puşi în situaţia să se documenteze asupra problemei puse în discuţie, deoarece numai astfel pot efectua analiza şi pot găsi soluţiile. În aceste cazuri, nu este necesară o prezentare detaliată a situaţiei fiind suficientă schiţarea cazului în linii mari. În metoda incidentului, relatarea unei situaţii reale nu se face cu toate datele şi se rezumă la prezentarea cât mai succintă a dificultăţilor, deci a esenţei întâmplării reale. Aşadar, prin această metodă gradul de participare al celor ce urmează să ia o decizie creşte prin necesitatea depunerii unui efort de analiză în termen limitat, cauză care se apropie şi mai mult de specificul activităţii reale în raport de domeniul analizat. Odată stabilit cadrul faptic al incidentului, într-o măsură mai mare sau mai mică problema se rezolvă adoptându-se de regulă soluţia care se justifică cel mai bine prin raportare şi la oportunitatea acesteia.

Subsecțiunea 4
Metode de simulare

În luarea deciziei, multe din metodele analizate mai sus sunt lipsite de unul dintre elementele esențiale ale realității în care își desfășoară activitatea participanții la locurile lor de muncă și anume posibilitatea de a cunoaște și de a folosi rezultatele propriilor lor decizii. Pentru a instrui pe aceștia în vederea luării unor decizii cât mai eficiente se practică metodele de simulare. Acestea sunt: metoda scenariilor și metoda jocurilor de întreprindere.

A. Metoda scenariilor

Această metodă constă în a prezenta participanților la luarea deciziilor o situație de conflict existentă în general între două persoane situate de obicei în relație de subordonare ierarhică una față de cealaltă. În afara descrierii sumare a cauzelor care au condus la situația respectivă de impas, participanții mai primesc o serie de date referitoare la specificul psihologic al fiecărei dintre cele două persoane implicate în conflict. După un timp fixat anterioar, care nu poate depăși 30 minute, scenariul se oprește și participanții asistenți fac critica comportamentului persoanelor aflate în conflict propunând soluții diferite de rezolvare sub forma unor conferințe.

B. Metoda jocurilor de întreprindere

Această metodă reprezintă un gen de studiu de caz dinamic. Participanții primesc, fie individual fie în grup, date referitoare la activitatea autorității administrative respective și în funcție de acestea trebuie să ia o serie de decizii privind funcționarea acesteia. În funcție de aceste decizii se comunică o serie de noi informații privind rezultatele obținute prin aplicarea respectivelor decizii.

Ținând seama de aceste noi informații asupra eficienței deciziilor anterioare, participanții iau în continuare alte decizii. Această activitate de elaborare și luare a deciziilor secvențiale pentru desfășurarea activității autorității administrative permite participanților la procesul decizional să desfășoare o activitate în proporție de sută la sută, similară cu cea pe care ar trebui să o desfășoare cadrele de conducere.

Subsecțiunea 5
Conducerea pe bază de excepție[1]

Conducerea pe bază de excepție cuprinde o concepție sistematică a divizării problemelor în cadrul procesului de conducere și de luarea deciziilor în unitatea respectivă. Pentru aplicarea acestei metode este necesară asigurarea a cel puțin trei premise esențiale:

a) conducerea trebuie să fie dispusă să delege subalternilor sarcini, competențe și răspunderi;

În problema delegării se impune a se respecta principiul potrivit căruia organele superioare să nu delege în jos numai sarcinile și competențele la care nu mai pot face față

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 54.

singure, ci să preia de la compartimentele subordonate numai problemele pe care acestea nu le pot rezolva singure.

Deciziile şi acţiunile subalternilor trebuie să fie conduse pe bază de directive în care accentele trebuie puse nu atât pe procesele reale determinate cantitativ, cât pe precizarea calitativă a modurilor de comportament personal. Aceste directive trebuie să împiedice apariţia în cadrul compartimentelor autorităţii administrative a manifestărilor de egoism local, atât de dăunătoare;

b) conducerea trebuie să dispună în cadrul unităţii de un sistem informaţional sigur întrucât sarcina luării cât mai multor decizii în mod independent presupune un volum de informaţii precise şi actuale;

În cadrul conducerii pe bază de excepţie se deosebesc patru faze:

- faza stabilirii standardului planificat;
- faza fixării toleranţelor;
- faza comparaţiei, dintre planificat şi realizat;
- faza trecerii la acţiune.

În faza stabilirii standardului planificat se fixează niveluri preliminare pentru desfăşurarea activităţii.

Faza fixării toleranţei presupune admiterea unor abateri mai mult sau mai puţin mari faţă de situaţia „plan realizat".

Faza comparaţiei dintre planificat şi realizat constă în următoarele trepte:

a) stabilirea nivelurilor efectiv realizate;

b) confruntarea nivelurilor planificate cu cele realizate şi stabilirea abaterilor inadmisibile;

c) analiza abaterilor semnificative.

Faza de trecere la acţiune constituie corolarul fazelor premergătoare şi presupune luarea deciziei necesare de către cadrul de conducere superior. Această metodă de conducere prezintă următoarele avantaje:

- conferă diviziunii muncii din cadrul procesului de conducere, o profunzime şi o raţionalitate mai mare;
- asigură o degrevare a conducerii ierarhic superioare de problemele de detaliu, cu caracter de rutină, ajutând să-şi învingă sentimentul de mică tutelare şi permiţându-i în acelaşi timp să consacre o mai mare parte din timpul său problemelor de importanţă deosebită în conducerea autorităţii administrative respective;
- asigură nivelurilor de conducere medii şi inferioare o sferă concretă de activităţi de răspundere proprie, deci o integrare a colaboratorilor în actul decizional.

Subsecţiunea 6
Conducerea pe bază de obiective

Această formă de conducere implică un grad înalt de participare a fiecăruia dintre funcţionarii autorităţii administraţiei publice respective la definirea propriilor sale obiective.

Baza şi justificarea conducerii pe bază de obiective[1] constă în căutarea unei identităţi (sau cel puţin a atenuării tensiunilor interioare) între obiectivele colectivităţii şi

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 56.

acelea ale individului. Rezultă deci că această conducere pe bază de obiective include, sau, mai degrabă se situează înaintea conducerii pe bază de rezultate deoarece nu permite ca în actul decizional să se confunde instrumentul cu scopul. Obiectivele fixate diferitelor funcții nu sunt exprimate decât parțial în termeni financiari, și prin urmare trebuiau căutați alți indicatori cantitativi cu care să se poată aprecia rezultatele obținute, căutare care cere mai multă imaginație decât o simplă confruntare financiară.

Acești indicatori pot fi pregătirea și perfecționarea personalului din administrație, vocația publică a acestuia, responsabilitățile sociale față de colectivitățile pe care le reprezintă.

Subsecțiunea 7
Metoda conducerii pe bază de participare[1]

Transpusă în practica muncii administrative ca o metodă prezentând multiple avantaje, conducerea pe bază de participare necesită respectarea riguroasă a unor principii, cum ar fi:

- nici un amestec în sfera de atribuții delegate colaboratorului;

Realizarea acestui principiu pune o problemă centrală pentru transformarea administrației într-o conducere după principiile conducerii moderne.

Decizia dacă, în ce măsură și în ce sens subordonatul are voie să ia inițiative aparține superiorului. Superiorul se folosește mai mult de exercitarea dreptului de a decide comportamentul subordonaților săi decât darea unor directive speciale.

- să nu se impună părerea proprie față de colaboratori;

Superiorul nu are dreptul să-și impună părerea diferită față de colaboratori dacă aceștia se găsesc cu deciziile lor în cadrul directivelor și ale limitelor competențelor. În contradicție evidentă cu aceasta stă principiul care determină comportarea superiorului în administrație. În conformitate cu acesta superiorul are dreptul, pe baza situației sale supraordonate ierarhic, să impună oricând părerea sa diferită și să dea subordonaților săi indicația cum să procedeze în cazuri izolate.

- superiorul nu trebuie să dea nici un fel de indicații directe forțelor de muncă subordonate colaboratorilor săi;

El dirijează efectiv nivelul care îi este subordonat direct, deci treapta următoare a ierarhiei, dar nu pe toți colaboratorii din toate planurile subordonate domeniului său. Se observă că în administrația publică acest principiu se găsește în contradicție cu reprezentările actuale din administrație conform cărora superiorul are dreptul să dea direct, fiecărui subordonat, instrucțiuni generale sau speciale indiferent de treapta pe care se găsește acesta. El poate sări peste superiorii treptelor intermediare și, în consecință, poate conduce prin nerespectarea ierarhiei. Dacă un asemenea superior care nu respectă ierarhia informează sau nu informează pe superiorul sau pe superiorii intermediari despre intervenția lui, este lăsat la aprecierea lui.

În opoziție cu administrația civilă, în armată un asemenea drept de intervenție este principial necunoscut. Aici se consideră că este imposibil ca un comandant de brigadă să

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 60.

transmită comenzi direct într-o companie. Comandantul brigăzii are voie să intervină personal numai în caz de pericol acut, de unde rezultă că:

- nu poate interveni o retragere a responsabilităţii transmisă colaboratorilor;

Superiorul nu are voie să preia prelucrarea unei probleme care aparţine de domeniul delegării date colaboratorului său, fiind obligat să se menţină la repartiţia sarcinilor efectuate odată cu crearea domeniilor de delegaţii, precum şi la limitele impuse şi lui însuşi prin aceste delegaţii. Superiorul din administraţie are, totuşi, în cadrul relaţiilor dintre superiori şi subofiţeri, dreptul să preia sau să predea din nou o chestiune care aparţine domeniului unui subordonat. Acest drept constituie de fapt un caz special al dreptului de intervenţie şi directiv al superiorului.

- controlul activităţii colaboratorilor să nu fie exhaustiv;

Superiorul nu are dreptul să ceară ca toate problemele asupra cărora colaboratorul său a decis să-i fie supuse spe analiză retroactiv pentru a exercita un astfel de control total aşa cum se procedează de obicei în conducerea autoritară. El are de fapt nevoie să se convingă mai mult, prin controalele făcute selectiv, dacă colaboratorul se comportă conform directivelor.

- nici un amestec în luarea deciziei de către un colaborator;

Superiorul nu are voie să intervină în vreun fel oarecare în domeniul în care a dat delegaţie colaboratorului şi nici să influenţeze comportarea lui. Dacă îndemnul pentru aceasta porneşte de la superior nu este vorba decât de o formă acoperită de luare înapoi a responsabilităţii într-un caz izolat. Superiorul ar interveni în acest caz într-o decizie care ar fi treaba colaboratorului. Dacă îndemnul porneşte de la colaborator, atunci ne găsim de obicei în faţa unei forme mascate de retragere a delegării responsabilităţii. Colaboratorul atrage pe superiorul său în găsirea soluţiei şi luarea deciziei pentru ca să-şi procure acoperirea dorită. Dacă această nouă concepţie ar fi în totalitate respectată în administraţie, aceasta ar însemna o schimbare fundamentală a poziţiei superiorilor în administraţie, schimbare care are acoperire constituţională.

Subsecţiunea 8
Alte procedee auxiliare conducerii[1]

Din cauza complexităţii crescânde a proceselor ce se produc în cadrul sectoarelor vieţii economice şi adminstrative în ultimii ani au apărut mai multe inovaţii în materie. Aceste inovaţii sunt:

a) metoda drumului critic, care reprezintă o tehnică de organizare aplicabilă unei succesiuni de stadii care sunt în legătură între ele şi concomitente, astfel încât acestea să fie coordonate pentru a se asigura terminarea lucrărilor în conformitate cu programul stabilit.

Prin tehnica metodei drumului critic pot fi determinate duratele cele mai scurte şi cele mai lungi în care pot fi executate deciziile adoptate. Durata cea mai lungă poartă numele de „timp critic".

Un mare avantaj al acestei tehnici constă în aceea că pot fi indicate deciziile ce pot fi executate concomitent şi pe cele care nu pot fi executate decât succesiv.

---

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 65.

b) metoda referitoare la tehnica de revizuire și evaluarea programului, care constă în determinarea, programarea și calculul prețurilor de cost, în controlul, evaluarea și reorganizarea activităților care au stadii fizice sau concomitente.

Această tehnică este considerată ca o prelungire a metodei drumului critic fiind deosebit de utilizată în prezent. Această metodă este de folos în anumite stadii de exercitare ale conducerii. Se impune precizat că actul conducerii cuprinde în general șase stadii, și anume:

- stabilirea obiectivelor;
- organizarea;
- stabilirea graficului;
- supravegherea mersului lucrărilor;
- decizii și măsuri;
- adoptarea noilor decizii și măsuri în funcție de modificări.

Orice aplicație a acestei metode de conducere începe printr-o lucrare cu secvențe ale cărei activități sunt interdependente sau concomitente sau și una și alta. În mod normal nu se poate executa nici o altă activitate mai înainte de a se fi terminat prima activitate.

Secțiunea 4
Utilizarea timpului de muncă al personalului de conducere din administrație

Subsecțiunea 1
Structura timpului de muncă al cadrelor de conducere și analiza utilizării lui

În literatura de specialitate[1] se afirmă că cel mai mare dușman al cadrelor de conducere, în special al celor de nivel superior, este folosirea neeficientă a timpului care se scurge implacabil indiferent dacă este folosit sau nu. Timpul pierdut de conducător nu poate fi echivalat numai cu paguba care rezultă din salariul său pe durata irosită. La aceasta trebuie adăugate pierderile mult mai mari pe care le provoacă în activitatea autorității administrative prin neglijarea sau lipsa de solicitudine în soluționarea unor probleme, prin afectarea calității deciziilor luate.

Determinarea structurii zilei de muncă a unui cadru de conducere se poate face prin mai multe metode, dintre care amintim:

a) metoda observărilor instantanee, conform căreia cadrele de conducere pot însărcina să efectueze observările de rigoare pe secretară sau, în lipsa acesteia, un colaborator care cunoaște bine specificul activității lui;

b) autofotografierea zilei de lucru, în conformitate cu care cel mai în măsură să înregistreze activitatea efectuată este cel în cauză, bineînțeles dacă are curajul și sinceritatea necesare pentru a nota corect situațiile în care se află în cursul autoobservării;

---

[1] N. Radu, Gh. Ciulbea, *op. cit.*, p. 71 și următoarele.

c) metoda fotografierii zilei de muncă, care se practică în cazul în care conducătorului respectiv îi lipseşte hotărârea de a nota cu obiectivitate toate neajunsurile care îi îngreunează munca şi pe care uneori şi le creează singur. Fotografierea se recomandă să fie efectuată de un colaborator apropiat care poate deveni rapid un observator obiectiv şi ale cărui înregistrări sunt foarte utile.

Subsecţiunea 2
Căi de îmbunătăţire a utilizării timpului de muncă de către cadrele de conducere

Raţionalizarea activităţii cadrelor de conducere constituie o preocupare majoră în procesul perfecţionării activităţii de ansamblu a administraţiei. Literatura de specialitate[1] arată că planificarea muncii cadrelor de conducere trebuie să cuprindă câteva etape:

a) planificarea de perspectivă, care cuprinde sarcini în ansamblu pentru termene mai îndepărtate;

b) planificarea curentă, care cuprinde sarcinile precizate în detaliu pentru o perioadă de circa o lună;

c) programul de lucru în detaliu care se întocmeşte pentru o perioadă de o săptămână sau de câteva zile.

Periodic, aceste planuri trebuiesc revizuite şi actualizate. Unii autori[2] consideră ca esenţiale pentru obţinerea de rezultate bune în colaborarea colectivelor de lucru următoarele principii;

- să tratezi pe alţii aşa cum ai vrea să fii tratat tu însuţi;
- să respecţi personalitatea şi demnitatea fiecăruia;
- să iei oamenii aşa cum sunt şi nu cum îţi închipui că ar trebui să fie şi să nu aştepţi de la ei imposibilul;
- să fii sincer interesat de situaţia colaboratorilor;
- să tratezi pe fiecare în mod individual căutând să te situezi în locul lor şi să ţii seama de capacitatea şi înclinările lor;
- să nu ţii predici şi să dai exemplu personal;
- să arăţi scopul pentru care trebuie să lupte colectivul şi să faci ca acest scop să fie acceptat de colectiv;
- să fii sever în ceea ce priveşte principiile şi suplu în ceea ce priveşte forma;
- să-ţi foloseşti cu măsură puterea şi autoritatea impunându-te în mod natural, încât să nu trebuiască să recurgi la constrângere, colaboratorii lucrând cu convingere;
- să ştii să hotărăşti cu siguranţă şi precizie;
- să ceri cu fermitate;
- să ştii să dezvolţi spiritul de colaborare creând un climat de încredere reciprocă;
- în caz că se produc dificultăţi sau insuccese datorate colaboratorilor să cauţi mai întâi partea ta de vină.

---

[1] Claude Tartarin, *Cours de legislation sociale, Centre de formation des personnels communaux (C.F.P.C)*, PARIS, 1992.

[2] Guy Burdon, Berbard Jeannelle, Michel Visteaux, *Cours de droit public, travaux publics urbanisme (C.F.P.C)*, Paris, 1992.

Experiența și analiza vieții de administrație arată că un conducător trebuie să împartă colaboratorii în două mari categorii: cei care-l fac să-și irosească timpul și cei care îi arată cum să câștige timpul.

Organizarea timpului este în mare măsură o problemă de autodisciplină. Realizarea acestui obiectiv depinde în mare măsură de trăsăturile distinctive ale cadrului de conducere.

Un cadru de conducere care folosește timpul în mod rațional se deosebește de unul care risipește timpul prin următoarele trăsături mai importante:

a) are o memorie bună, aducându-și aminte cu exactitate și la timpul oportun de datele de care are nevoie, cunoscând importanța fiecărei probleme și ce anume trebuie făcut pentru a o rezolva;

b) este flexibil, în sensul că se poate adapta rapid unor împrejurări pentru care o metodă a fost bună ieri, dar care nu mai este adecvată astăzi;

c) are încredere în sine, urmărindu-și ferm programul pe care l-a schițat fără să se lase sustras de mărunțișuri și de cereri contradictorii, își stabilește și își urmărește consecvent prioritățile;

d) este capabil să întrețină relații armonioase cu alții;

e) este viguros din punct de vedere fizic, ceea ce îl ajută să lucreze efectiv și chiar mai multe ore decât în mod obișnuit, dacă este necesar.

Există trăsături personale și deprinderi în activitate care împiedică utilizarea adecvată a timpului. Un cadru de conducere trebuie să fie atent pentru a identifica factori negativi ai propriului său comportament, cum ar fi:

- pierderea de timp pentru a scuza sau explica eșecurile din trecut;
- nehotărârea care duce la tărăgănare și la trecerea ineficientă de la o problemă la alta;
- minuțiozitatea exagerată, care poate determina pe un cadru de conducere să lucreze la un proiect mult timp după ce acesta a atins punctul de la care beneficiile încep să descrească;
- emoțiile negative, cum ar fi ostilitatea, frustrarea și neliniștea, care împiedică gândirea și judecata limpede și abate energia care poate fi mai bine folosită pentru realizarea obiectivelor;
- încordarea excesivă care poate întrerupe procesul gândirii și poate provoca o tensiune prea ridicată, oboseală fizică și mintală exagerată scurtând astfel timpul disponibil pentru munca productivă;
- nesiguranța, care tinde să facă pe un cadru de conducere excesiv de servil și defensiv. O asemenea persoană tinde să risipească timpul încercând să impresioneze pe alții și utilizează o mare parte din efortul său pentru a-și crea o „personalitate", o imagine.

Subsecțiunea 3
Delegarea atribuțiilor

Una din cele mai bune metode pentru eficientizarea deciziei administrative o constituie repartizarea anumitor sarcini subordonaților care vor răspunde de îndeplinirea lucrărilor.

Unele cadre de conducere comit greșeala de a încerca să facă treaba subordonaților lor cât și lucrările proprii. Neutilizarea delegării are ca rezultat faptul că șeful este ssupraîncărcat și subordonații nu sunt utilizați complet.

Un cadru de conducere deleagă dreptul de a lua decizii şi autoritatea de a desfăşura activitatea necesară pentru a obţine anumite rezultate.

Subordonatul căruia i s-a spus ce autoritate are, poate acţiona fără să ceară în mod repetat informaţii. Este important să se delege sarcini potrivite. Vor exista multe probleme care pot fi rezolvate mai bine de un subordonat care are informaţii mai bune decât şeful său. Pe de altă parte, uneori este mai bine dacă şeful deleagă părţi din munca sa pe care le cunoaşte mai bine şi efectuează el însuşi acele lucrări pe care este nevoit să le înveţe. Înainte ca un cadru de conducere să poată delega, el trebuie să aibă subordonaţi capabili şi dispuşi să efectueze munca ce le-a fost repartizată. Existenţa unor subordonaţi capabili, bine pregătiţi şi documentaţi va da cadrului de conducere posibilitatea să delege cu încrederea că activitatea nu va suferi.

La delegare este important să se spună subordonatului ce anume rezultate trebuie să se obţină şi termenul aproximativ de îndeplinire.

Subsecţiunea 4
Şedinţele şi comisiile

Chiar acei funcţionari de conducere care au o atitudine critică faţă de comisii şi şedinţe, adeseori se confruntă cu necesitatea de a ţine şedinţe cu persoanele care urmează să efectueze o lucrare. Se pare că nu există altă cale de a realiza comunicarea şi coordonarea necesare.

Şedinţele pot să economisească sau să risipească timpul în funcţie de modul în care au fost organizarte şi conduse.

În primul rând trebuie să se decidă dacă şedinţa este cu adevărat necesară. O şedinţă nu poate fi necesară dacă obiectivul acesteia nu poate fi stabilit clar. Scopul şedinţei va determina cine va fi prezent şi ce probleme vor fi pe ordinea de zi. Pentru reuşita unei şedinţe este important să fie invitaţi toţi aceia care trebuie să fie prezenţi şi nu alte persoane.

Funcţionarii de conducere pierd mult timp participând la şedinţe inutile. Prima cerinţă pentru ca o şedinţă să dea rezultate bune este un preşedinte de şedinţă competent. Acesta trebuie să fie un om care are consideraţie pentru ceilelalţi participanţi şi care poate să ajute grupul să-şi realizeze obiectivele.

În literatura de specialitate[1] au fost reliefate câteva din regulile care ar putea călăuzi pe preşedintele şedinţei. Acestea sunt:

- să înceapă şedinţa la timp;
- să menţină dezbaterile la subiect şi să evite discuţiile inutile;
- să evite controversele;
- să respecte programul, să nu permită vorbitorilor de la începutul şedinţei să consume mai mult timp decât li s-a acordat în detrimentul vorbitorilor ulteriori;
- să atragă atenţia participantului care încearcă să vorbească mai mult decât timpul care i-a fost acordat;
- să fixeze o limită de timp pentru durata unei şedinţe.

Când se constituie o comisie trebuie să se numească numărul minim de membri permanenţi.

---

[1] Jacques Bugnon, *Cours de droit public, droit administratif, La commune et ses établissements publics, C.F.P.C,* Paris, 1992.

BIBLIOGRAFIE

AUTORI ROMÂNI

1. Ioan Alexandru, *Administrația publică, Teorii, Realități, Perspective,* Ed. Lumina Lex, 1999;

2. Ioan Alexandru coordonator, Alexandru Negoiță, Ioan Santai, Dumitru Brezoianu, Ioan Vida, Stelian Ivan, Ion Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ,* Editura Omnia, Brașov, 1999;

3. Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Editura Lumina Lex, 2003;

4. Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, *Drept administrativ,* Editura Lumina Lex, București, 2005;

5. Ioan Alexandru, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană,* Ed. Lumina Lex, București, 2007;

6. Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Universul Juridic, București, 2008;

7. George Alexianu, *Principii de drept constituțional,* Editura Independența, București, 1939;

8. Mircea Anghene, *Elemente de drept administrativ,* Editura Științifică, București, 1958;

9. Emil Bălan, *Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice,* Editura Fundației „România de mâine", București, 1997;

10. Emil Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Editura CH-Beck, București, 2007;

11. Aurelian Bondrea, *Opinia publică, democrația și statul de drept,* Editura Fundației „România de Mâine", București, 1996;

12. Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și Instituții politice,* vol. II, Editura Europa, 1996;

13. Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și Instituții politice,* Editura Științifică, București, 1997;

14. Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și Instituții politice,* Editura Științifică, București, 1998

15. Dan Claudiu Dănișor, *Drept Constituțional – Tratat* – Editura Universul Juridic, București, 2007;

16. Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. I și II, Editura Europa Nova, București, 1996;

17. Ion Deleanu, – *Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul român,* Tratat, Editura Servo Sat, Arad, 2003;

18. Francisc Deak, *Tratat de drept civil, Contracte speciale,* Editura Actami, București, 1996;

19. C. Dissescu, *Drept constituțional,* Editura Librăria Socec & Co, Societate Anonimă;

20. C.G. Dissescu, *Cursul de drept public român,* Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1890;

21. Constantin Dissescu, *Curs de drept public român,* vol. III, *Drept administrativ,* București, 1891;

22. T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Editura Științifică, București, 1959;

23. Tudor Drăganu, *Formele de activitate ale organelor statului socialist român,* Editura Științifică, București, 1965;

24. Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar.* Vol. I, Editura Lumina Lex, 1977;

25. Ion Dogaru, *Elemente de teoria generală a dreptului,* Editura Oltenia, Craiova, 1994;

26. Ion Dogaru, coordonator coautor, *Drept civil. Ideea curgerii timpului și efectele ei juridice,* Editura All Beck, București, 2002;

27. Ion Dogaru, coordonator coautor, *Drept civil. – Contracte speciale,* Editura All Beck, București, 2004;

28. Ion Dogaru, coordonator coautor, *Bazele dreptului civil. Contractele administrative,* vol. IV , Ed. C.H. BECK , București, 2009

29. Yolanda Eminescu, *Subiecte colective de drept în România,* Editura Academiei, București, 1981;

30. Ion Filipescu, *Dreptul civil, Dreptul de proprietate și alte drepturi reale,* Editura Actami, București, 1996;

31. Eleonor Focșeneanu, *Istoria constituțională a României, 1859–1991,* Editura Humanitas, București, 1992;

32. Valentina Gilescu, *Drept administrativ. Partea introductivă,* vol. 1, CM UB, 1974;

33. Liviu Giurgiu, Aurel Segărceanu, Cristian Giusepe Zaharie, *Drept administrativ,* Editura Sylvi, București, 2002;

34. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, Editura Nemira, București, 1996;

35. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, Editura All Beck, București, 2002;

36. Antonie Iorgovan și Valentina Gilescu, *Drept administrativ și știința administrației,* Tipografia Universității București, 1986;

37. A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ,* Ed. Roata, București, 2004.

38. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I *Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică,* Ediția 4, Ed. All Beck, București 2005;

39. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II *Forme de realizare a administrației publice. Domeniul public și serviciul public. Răspunderea în dreptul administrativ. Contenciosul administrativ,* Ed. All Beck, București 2005;

40. Cristian Ionescu, *Regimul politic în România,* Editura All Beck, București, 2002;

41. Romulus Ionescu, *Drept administrativ,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970;

42. Ilie Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației,* Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977;

43. Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat,* Editura All Beck, București, 2004;

44. Mircea Lepădătescu, *Sistemul organelor statului în R.S.R.*, Editura Științifică, București, 1966;

45. C.C. Manda, *Controlul administrativ în spațiul juridic european*, Ed. Lumina Lex, București, 2005;

46. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Dreptul constituțional și instituții politice*, Editura All Beck, București, 2001;

47. Ioan Muraru , Simina Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura All Beck, București, 2003;

48. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii Generale*, vol. 1, ed. a IV-a, Editura Marva, București 1934;

49. În Mélanges Paul Negulesco, (Monitorul Oficial și Imprimeriile statului, Imprimeria națională, București, 1993);

50. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1906;

51. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, ed. a III-a, Cartea 1, Tipografiile Române Unite, București, 1925;

52. Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a IV-a, Editura Marvan, București, 1934;

53. Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică R.A. București 2007;

54. Alina Livia Nicu, *Statutul funcționarului public între plus și minus*, Editura Universitaria, Craiova,2007;

55. Alexandru Negoiță, *Drept administrativ*, Tipografia Universității București, 1973;

56. Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Atlas Lex, București, 1993;

57. Alexandru Negoiță, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1992;

58. Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ediția a II-a, Editura Cerma, București, 1998;

59. Rodica Narcisa Petrescu, *Dreptul administrativ*, ed. a 2-a, Editura Cordial Lex, Cluj Napoca, 1997;

60. Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj Napoca, 2001;

61. V. Popa, P. Petrișor, D.A. Crăciunescu, *Drept administrativ și contenciosul administrativ*, Editura Helicon, Timișoara, 1995;

62. Liviu Pop, *Teoria generală a obligațiilor*, Editura Lumina Lex, București, 1998;

63. Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, Ed. All Beck, București, 1999;

64. Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura All Beck, București, 2002;

65. Sorin Popescu, Victoria Tândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Editura Lumina Lex, București, 2003;

66. Mircea Preda, *Curs de drept administrativ, Partea specială*, Casa Editorială „Calistrat Hogaș", București, 1995;

67. Mircea Preda, *Drept administrativ - Partea generală,* ediția a treia, Editura Lumina Lex, București, 2004;

68. Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* Editura ALL, București, 1996;

69. Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ediția a III-a revăzută și adaugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002;

70. Nistor Prisca, *Drept Constituțional,* Ed. Didactică și Pedagogică, 1977;

71. Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ,* Editura Cultura Națională, București, 1936;

72. Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ediția a II-a, Editura Universală ALCALAY CO, București, 1937;

73. Constantin Rarincescu, *Curs de drept constituțional,* 1940;

74. I. Santai, *Drept administrativ și Știința administrației,* vol. II, Editura Rosoprint, Cluj Napoca, 2004;

75. Jerzy Starosciak, *Elemente ale științei administrației,* Editura Politică, București,1967;

76. T. Ștefănescu, *Tratat elementar de drept al muncii,* Editura Lumina Lex, București, 1999;

77. Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român,* Ed. Globul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

78. Anibal Teodorescu, *Tratat ele drept administrativ,* vol. 1, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu, SA București, 1929;

79. Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* București, 1935;

80. Iulian Teodoroiu, *Drept administrativ și știința administrației,* Reprografia Universității Craiova, 1991;

81. Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, 1999;

82. Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ,* ed. ALL Beck, București, 2003;

83. Marin Văraru, *Tratat de drept administrativ român,* Ed. Sacec, București, 1928;

84. Ioan Vântu, Mircea Anghene, Mihai Străoanu, *Organele administrației de stat în R.S.R.,* Editura Academiei, București, 1971;

85. Verginia Vedinaș, *Drept administrativ,* Editura Universul Juridic, București, 2006;

86. Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici,* Editura Universul Juridic, București, 2009;

87. Jean Vermeulen, *Curs de Teoria funcției publice,* Facultatea de Drept din București, 1943;

88. Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994;

89. Ioan Vida, *Drept administrativ și știința administrației,* 1999;

90. Mădălina Voican, *Principiile cadru ale administrației publice locale,* Editura Universul juridic, București, 2008;

91. Gheorghe Zaharia, *Drept administrativ român,* Editura Ankarom, Iași, 1998.

AUTORI STRĂINI

1. Jean Marie Auby, Robert Ducos, *Adèr, Istitutions administratives,* Editura Dalloz, 1966;
2. Jacques Baguenard, *La descentralisation territoriale,* Presses Universitares de France, Paris, 1980;
3. Roger Bonnard, *Precis elementaire de droit public,* 3 edition, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1993;
4. Paul Bernard, *L 'etat et descentralisation,* La documentation Francaise, Paris 1983;
5. Henry Berthelemy, *Traite elementaire de droit administratif,* 10 edition, Librairie Arthur Ronsseau, Paris, 1923;
6. Joeph Bartholomey și Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel,* 9-eme ed. Paris, 1933
7. Georges Burdeau, *Traité de science politique,* Tome 1, Le pouvoir politique, Paris, 1949;
8. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel,* 2e, Ed. Dalloz, Paris, 1988;
9. Jacques Bugnon, *Cours de droit public, droit administratif, La commune et ses établissements publics, C.F.P.C,* Paris, 1992 ;
10. P. Bandet et L. Mehl, ș.a., *Le fait administratif - nature, origine et developpement,* în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966;
11. J. Benoît, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Dalloz, 1978;
12. Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,* vol. I, Economica, Paris, 1990;
13. M. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique,* Editura Dalloz, Paris, 1982 ;
14. Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* vol.I , Cujas Paris 1973;
15. Rene Chapus, *Droit administratif general,* Tome 1, 15 ed., Paris, Editura Montchrestien, EJA, Paris, 2001;
16. Paul Craig, *Administrative Law,* fourth edition, Sweet & Maxwell, London, 1991;
17. Charles Debbasch, *Institutiones administratives LODJ,* Paris, 1972;
18. C. Debbasch, Y. Daudet, *Lexique de termes juridiques,* Dalloz, Paris, 1981;
19. Charles Debbasch, *Institutions de droit administratif,* 4 ed., Presses Universitaires, Paris, 1998;
20. Jacqueline Morand-Deviller, *Cours de droit administratif,* 5, Editura Montchrestien, E.J.A., Paris, 1997;
21. Dalloz, Code administratif, Paris, 1985;
22. Maurice Doublet, *Pour un Conseil National des Administrés,* în Réformer l'administration, Edition Albatros, Paris, 1987;
23. Olivier Duhamel, Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel,* Presses Universitaires de France, Paris, 1992;
24. Leon Duguit, *Drept constituțional,* vol. III., Ed. Dalloz, Paris,1906;
25. Charles Eisenmann, *LâEsprit des lois et la separation des pouvoirs,* în „Cahiers de philosofie politique", Editura OUSIA, nr. 2-3, 1984 – 1985;

26. Ernst Forsthoff, *Traite de Institution administrative allemand traduit de l'allemand* parr Michel Fremont, Etabissements, Emile Bruylant, Bruxelles, 1969;

27. Bernard Gournay, *Introduction à la science administrative,* Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris, 1978;

28. Christophe Guettier, *Droit des contrats administratifs,* P.U.F., Paris, 2004;

29. Roger Grégoire, *La fonction publique,* Paris, Armand Colin, 1954;

30. M.Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit publique,* XII-e, 1930, Paris;

31. Gaston Jeze, *Les principes generaux du droit administratif,* Editura Marcel Giard, Paris, 1925;

32. Gaston Jeze, *Les contracts administratifs de l'Etat, des deparements, des communes et des etablissementes publics,* Paris, 1927, vol. I;

33. Blaise Knapp, *Cours de droit administratif,* Editions Helling & Lichtenhann, Bale et Francfort sur le Main, 1994;

34. John Locke, *Essay on Civil guvernement,* Editura Dalloz;

35. André de Laubadère, *Traité élèmentaire de droit administratif,* Paris, 1963;

36. André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif, L.G.D.J.,* Paris, 1980;

37. Andre de Laubadere, *Trate de droit administratif,* 6-eme, Ed. Paris, LGDJ, 1973 , vol. I;

38. Andre Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traite de droit administratif,* 13 ed, 1944, Librairie de droit et de Jurisprudence, Paris;

39. A. De Laubadere, J.C. Venezia, I. Gaudemet, *Traite de droit administratif, L.G.D.J.,* Paris, 1996;

40. Denis Levy, *Aspectes généraux du contrôle. Traité des sciences administratives,* Dalloz, 1977;

41. Daniel Moulias, *Organisation et methodes în Traité de science administrative,* Editura Mouton, Paris, 1966;

42. S. Mennell, *Sociological Theory. Uses and Unities,* New York, Washington Praeger Publishers, 1974;

43. Montesquieu, Oeuvres complétes. L'Intégrale, Edition du Seuil, 1964, Cartea XI, cap. VI, din De L'Esprit des lois;

44. Jacques Moreau, *Administration regionale et municipale,* Ed. A V-a, Dalloz, Paris, 1980;

45. Jaques Moreau, *Droit administratif,* Presses Universitaires de France, Paris, 1989;

46. Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (traduit par - Michel Fremont - Librairie Generale de droit et jurisprudence), Paris 1994;

47. Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* Masson, Paris, Milano, Barcelona, Boon, 1992;

48. J. L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentuax,* Seuil, Paris, 1986;

49. Marie Joelle Redor, *de l'Etat legal, a l'Etat de droit,* Economica, PUF, 1982;

50. Jean Rivero, *Droit administrative,* 2-eme, Dalloz, Paris, 1987;

51. Jean Rivero, Marcel Waline, *Droit administratif,* 15 ed, Dalloz, Paris, 1994;

52. Fabian Raynaud et Pascal Fombeur, *Note, l'Actualite juridique. Droit administratif,* A.J.D.A., or. 7-8/1999;

53. Jurgen Schwarze, *Droit administratif europeen,* vol. I, Office des publications officielles des Communautes Europeennes, Bruylant, 1994;

54. J. Schwarze, *Drept administrativ european,* Oficiul pentru publicațiile Uniunii Europene, Sweet and Maxwel,1992;

55. Richard Stilman, *Public Administration: concepts and cases,* 1978, Boston Hanghlon Wifflin;

56. Pierre Clément Timbal, André Castaldo, *Histoire des institutions et des faits sociaux,* Dalloz, Paris, 1990;

57. Georges Vedel, Pierre Delvolve, *Droit administrativf,* Presses Universitaires, France, Ed. Paris 1988;

58. Geoge Vlachos, *Principes generaux du droit administratif,* Ellipses, Edition Marketing, Paris, 1993;

59. Jacques Ziller, *Administrations comparees, Les systemes politico-administratifs de L 'Europe des douze,* Montchrestien, Paris, 1993;

REVISTE DE SPECIALITATE

1. M. Anghene, *Necesitatea codificării normelor privind administrația de stat,* Revista Română de Drept nr. 3/1976;

2. M. Constantinescu, *Echilibrul puterilor în regimul constituțional din România,* Revista Dreptul nr. 3/1993;

3. Dan Claudiu Dănișor, *Controlul Judecătoresc al constituționalității legilor,* în revista Studii juridice, nr. 2/1993, Craiova;

4. Dan Claudiu Dănișor, *Scurtă privire asupra revocării actului administrativ,* Revista de Științe Juridice, nr. 5/1995, Craiova;

5. Ion Deleanu, *Premisele și mecanismele statului de drept,* Revista Dreptul, nr. 12/1993;

6. Ion Deleanu, M. Enache, *Statul de drept,* în Revista Dreptul nr. 7/1993;

7. Nedelcu Iulian, Alina Nicu, *Legalitate și putere în administrațiile publice europene,* Revista de științe juridice nr. 3-4/2005;

8. Alina Livia Nicu, *Instituția juridică a inițiativei legislative în dreptul pozitiv românesc,* Revista de Științe Juridice, Craiova, nr. 20/2001;

9. Alina Livia Nicu, *Instituția juridică a voluntariatului,* Revista de Științe Juridice, Craiova, nr. 22/2001;

10. Alina Livia Nicu, *Administrația publică - garant al drepturilor și libertăților cetățenești,* Revista de Științe Juridice, Craiova, nr. 22/2001;

11. Vasile Pătulea, *Coordonate juridice de evoluție a instituției descentralizării administrative,* în Revista Dreptul nr. 9/1991;

DICȚIONARE

1. Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Academiei R.S.R., București, 1975;

2. Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Univers enciclopedic, București, 1998;

3. Dicționar Juridic român-francez, francez-român, Diana Dănișor, Editura C.H. Beck, București 2008;

DE ACELAŞI AUTOR:

1. Iulian Nedelcu - autor, *Elemente de drept administrativ,* Editura Oltenia, Craiova, 1994;
2. Iulian Nedelcu - autor, *Manopere dolosive şi frauda legii în dreptul public şi privat,* Editura Universitaria, Craiova, 1995;
3. Iulian Nedelcu, autor, *Elemente ale contenciosului constituţional şi administrativ în statul de drept,* Editura Europa, Craiova, 1997;
4. Iulian M. Nedelcu-coautor, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ,* Editura Themis, Craiova, 2002;
5. Iulian Nedelcu - coautor, Ion Dogaru, coordonator, *Drept Civil. Contracte special,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;
6. Iulian Nedelcu - coautor coordonator, *Fundamente teoretice şi practice ale responsabilităţii funcţionarului public,* Editura Europa, Craiova, 1997;
7. Iulian Nedelcu - coautor, *Elemente de ştiinţa administraţiei,* Editura Sitech, Craiova, 1999;
8. Iulian Nedelcu - autor, *Drept adminstrativ, Curs de bază,* Ediţia I, Editura Themis a Fundaţiei Europene Titulescu, Filiala Craiova, 2000;
9. Iulian Nedelcu - autor, *Drept administrativ, Curs de bază,* Ediţia a II-a, Editura Themis a Fundaţiei Europene Titulescu, Filiala Craiova, 2000;
10. Iulian Nedelcu - autor, *Drept administrativ, Curs de bază,* Ediţia a III-a, Editura Themis, Craiova, 2001;
11. Iulian Nedelcu - coautor, *Drept administrativ, Curs de bază,* Editura Themis a Fundaţiei Europene Titulescu, Filiala Craiova, 2002;
12. Iulian Nedelcu - coautor, *Drept civil. Ideea curgerii timpului şi efectele ei juridice,* Editura All Beck, Bucureşti, 2002;
13. Iulian Nedelcu - coautor coordonator, *Contenciosul administrativ în spaţiul European,* Editura Universitaria, Craiova, 2006;
14. Iulian Nedelcu - coautor coordonator, *Administraţia publică în spaţiul European,* Editura Universitaria, Craiova, 2006;
15. Iulian Nedelcu - coordonator, *Fenomenul administrativ şi dinamica social,* Ed. Universitaria, Craiova, 2007;
16. Iulian Nedelcu - coautor, Tudor Radu Popescu, *Magistrul,* Editura Themis Craiova 2008;
17. Iulian Nedelcu - coautor, *AD HONOREM Gheorghe Vlăduţescu la 70 de ani,* Editura Universitaria Craiova 2007;
18. Iulian Nedelcu - coautor coordonator, *Autorităţile administrative central autonome, privire special asupra Curţii de Conturi,* Editura Universitaria, Craiova 2008;
19. Iulian Nedelcu - coautor, *Bazele dreptului civil. Contractele administrative,* vol. IV , Editura C.H. BECK , Bucureşti, 2009.

CUPRINS

PREFAȚĂ 9

PREFAȚĂ 11

ARGUMENTUM 13

CAPITOLUL I. NOȚIUNI GENERALE 15

Secțiunea 1 Clarificări conceptuale 15
Subsecțiunea 1. Conceptul de societate 15
1.1. Înțelesul noțiunii de societate 15
1.2. Scopul social 18
1.3. Mijloace de realizare a scopului social 20
1.4. Cadrul juridic al participării la realizarea scopului social 31
Subsecțiunea 2. Conceptul de stat 36
2.1. Înțelesul termenului de stat de drept 36
2.2. Organizarea statului 41
2.2.1 Structura de stat 41
2.2.3. Regimul politic 50
2.3. Principiul separației puterilor 52
Subsecțiunea 3. Noțiunea de putere executivă 57
3.1. Executivul monocratic 58
3.2. Executivul dualist 60

Secțiunea 2. Administrația Publică obiect de studiu al dreptului administrativ 62
Subsecțiunea 1. Definirea Administrației Publice 62
1.1. Noțiunea de Administrație Publică 62
1.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice 73
Subsecțiunea 2. Funcțiile Administrației Publice în statul de drept 91
Subsecțiunea 3. Organizarea structurilor Administrației Publice 114
3.1. Conceptul de organ al administrației publice 114
3.2. Componentele structurilor din administrația publică 115

CAPITOLUL II. INVESTIGAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 121

Secțiunea 1. Fenomenul administrativ 121
Subsecțiunea 1. Noțiunea de fenomen administrativ 121
1.1. Definire 121
1.2. Administrația publică și separația puterilor în stat 125
Subsecțiunea 2. Analiza fenomenului administrativ 126
2.1. Dreptul administrativ 126
2.1.1. Noțiunea de drept administrativ 126
2.1.2. Norma de drept administrativ 129
2.1.3. Raportul de drept administrativ 134
2.1.4. Izvoarele dreptului administrativ 140
2.2. Relația dintre dreptul administrativ și știința administrației 150

CAPITOLUL III. AUTORITĂŢILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE DE STAT ...153

Secţiunea 1. Şeful statului 153
Subsecţiunea 1. Evoluţia instituţiei 153
1.1. Consideraţii generale 153
1.2. Şeful de stat în perioada monarhiei 161
1.2.1. Instituţia şefului statului în perioada monarhiei elective 161
1.2.2. Instituţia Şefului statului in perioada monarhiei constituţionale 162
1.3. Instituţia Şefului statului în perioada 30 decembrie 1947 - 22 decembrie 1989 ..165
1.4. Instituţia şefului statului în perioada de după evenimentele din decembrie 1989 166
Subsecţiunea 2. Şeful de stat şi suveranitatea naţională 167
2.1. Consideraţii generale 167
2.2. Rolul şefului de stat în conservarea suveranităţii naţionale 170
Subsecţiunea 3. Mandatul prezidenţial 175
3.1. Procedura de investire 175
3.2. Exercitarea mandatului prezidenţial 178
3.4. Protecţia mandatului prezidenţial 181
3.5. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui 182
Subsecţiunea 4. Atribuţiile preşedintelui 195
4.1. Clasificarea atribuţiilor 195
4.2. Actele preşedintelui 220
4.2.1.Forme de concretizare a activităţii Preşedintelui 220
4.2.2. Natura decretelor Preşedintelui 221
4.2.3. Regimul juridic al decretelor Preşedintelui. 222
4.2.4. Instituţia promulgării proiectelor de legi adoptate în Parlament 224

Secţiunea 2 Guvernul 228
Subsecţiunea 1. Rolul şi funcţiile Guvernului 228
1.1. Atribuţiile Guvernului 228
Subsecţiunea 2. Organizarea Guvernului 229
2.1. Componenţa. Structura Guvernului 229
2.2. Începerea şi încetarea mandatului 232
2.3. Primul ministru 237
Subsecţiunea 3. Funcţionarea Guvernului 239
Subsecţiunea 4. Actele Guvernului 240

Secţiunea 3. Atribuţiile centrale de specialitate ale Administraţiei Publice 243
Subsecţiunea 1. Ministerele 243
1.1. Organizarea ministerelor 243
Subsecţiunea 2 Organe ale administraţiei centrale de specialitate 244
2.1. Categorii de organe centrale de specialitate 244
2.2. Actele organelor administraţiei centrale de specialitate 245
2.3. Clasificarea organelor centrale de specialitate ale administraţiei de stat 245
2.4. Statutul constituţional al administraţiei centrale 246

Secţiunea 4. Prefectul şi subprefectul 248
Subsecţiunea 1. Evoluţia instituţiei 248
Subsecţiunea 2. Statutul juridic al prefectului 254

2.1. Atribuțiile prefectului 255
2.2. Drepturile și îndatoririle prefecților și subprefecților 257
2.3. Cancelaria prefectului și oficiile prefecturale 257
2.4. Actele prefectului 258
2.5. Prefectura și subprefectul 259

CAPITOLUL IV. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ 260

Secțiunea 1. Autonomia locală 260
Subsecțiunea 1. Conceptul de autonomie locală 260
1.1. Autonomia locală și principiul subsidiarității 260

Secțiunea 2. Autoritățile Administrației Publice locale 262
Subsecțiunea 1. Consiliile locale 262
2.1. Organizarea 262
2.2. Funcționarea consiliului local 265
2.3. Actele consiliului local 266
Subsecțiunea 2. Primarul 270
3.1. Scurt istoric 271
3.2. Investirea 272
3.3. Atribuții 273
Subsecțiunea 3. Viceprimarul 275
Subsecțiunea 4. Secretarul unității administrativ teritoriale 275
Subsecțiunea 5. Serviciile publice locale 276

Secțiunea 3. Consiliul Județean 279
Subsecțiunea 1. Scurt istoric 279
Subsecțiunea 2. Organizarea Consiliului Județean conform Legii 215/2001 280
2.1. Investirea – Constituire 280
Subsecțiunea 3. Funcționarea Consiliului Județean 280
3.1. Atribuțiile Consililui Județean 280
3.2. Actele Consiliului Județean 282
Subsecțiunea 4. Instituția Președintelui Consilului Județean 282

CAPITOLUL V. PERSONALUL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 288

Secțiunea 1. Considerații generale 288
Subsecțiunea 1. Noțiunea de funcție și funcționar public 288
1.1. Scurt istoric. 288
1.1. Noțiunea de funcție publică 290
1.1. Noțiunea de funcționar public 296
1.4. Teoria funcționarului de fapt 300
1.5. Buna conduită administrativă și personalul din administrația publică 302

Secțiunea 2. Regimul juridic al funcționarului public 305
Subsecțiunea 1. Accesul la funcția publică 305
1.1. Recrutarea funcționarilor publici 305

1.2. Evoluția carierei 309
Subsecțiunea 2. Drepturile și obligațiile funcționarului public 310
Secțiunea 3. Statutul funcționarilor publici 317
Subsecțiunea 1. Principalele prevederi ale statutului funcționarului public 317
Subsecțiunea 2. Statutul special al funcționarului public denumit manager public 323
Secțiunea 4. Deontologia funcționarului public 327
Subsecțiunea 1. Psihologia funcționarului public 327
Subsecțiunea 2. Relația funcționar public – cetățeni 331

CAPITOLUL VI. PROCESUL DECIZIONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 333

Secțiunea 1. Decizia administrativă 333
Subsecțiunea 1. Noțiunea de decizie administrativă 333
1.1. Natura juridică a deciziei administrative 333
1.2. Elementele deciziei administrative 335
1.3. Participanții la decizia administrativă 336
Subsecțiunea 2. Procedura de adoptare și executare a deciziei administrative 337
2.1. Considerații generale 337
2.2. Motivația procesului decizional al administrației 339
Secțiunea 2. Actele administrative 343
Subsecțiunea 1. Noțiunea de act juridic administrativ 343
1.1. Caracteristici 343
1.2. Clasificare 351
Subsecțiunea 2. Condițiile de valabilitate ale actelor administrative 355
Subsecțiunea 3. Legalitate și oportunitate 364
Subsecțiunea 5. Actele administrative atipice 372
5.1. Tăcerea administrației 372
5.2. Actele administrative jurisdicționale 373
5.3. Contractele administrative 375
5.4. Inexistența actului administrativ. 422

CAPITOLUL VII. RĂSPUNDEREA JURIDICĂ ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV 427

Secțiunea 1. Răspunderea autorităților administrației publice 427
Subsecțiunea 1. Responsabilitate și răspundere - abatere administrativă 427
Subsecțiunea 2. Răspunderea politică a autorităților administrației publice 431
2.1. Răspunderea Guvernului 431

Secțiunea 2. Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici 432
Subsecțiunea 1. Răspunderea contravențională 435
2.1. Noțiunea de contravenție și sancțiunile contravenționale 435
2.2. Înlăturarea răspunderii contravenționale 437
2.3. Constatarea contravenției 438
2.4. Procedura aplicării sancțiunilor contravenționale. 439
Subsecțiunea 3. Răspunderea civilă a funcționarilor publici 451

CAPITOLUL VIII. **DOMENIUL PUBLIC** 452

Secțiunea 1. Precizări terminologice 452
Subsecțiunea 1. Noțiunile de domeniu public, domeniu privat și domeniu administrativ 452
1.1. Domeniu public 452
Subsecțiunea 2. Noțiunile de proprietate publică și domeniu 458
2.1. Generalități 458
2.2. Proprietatea publică 463
2.3. Proprietatea privată 470

Secțiunea 2. Clasificarea domeniului public 472
Subsecțiunea 1. Caracterele domeniului public 472
Subsecțiunea 2. Clasificarea domeniului public 476

Secțiunea 3. Regimul juridic al domeniului public 479
Subsecțiunea 1. Constituirea domeniului public 480
1.1. Moduri generale de constituire a domeniului public 480
1.2. Moduri speciale de constituire a domeniului public 482
Subsecțiunea 2. Administrarea domeniului public 493

CAPITOLUL IX. **CONTROLUL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ** 495

Secțiunea 1. Conceptul de control în administrația publică 495
Subsecțiunea 1. Definirea 495
Subsecțiunea 2. Tipuri și metode de control 509
Subsecțiunea 3. Controlul jurisdicțional 510
3.1. Jurisdicții administrative 510
3.2. Jurisdicții judiciare 527
3.3. Jurisdicțiile judiciare și administrative 530

Secțiunea 2. Contenciosul administrativ 537
Subsecțiunea 1. Scurt istoric 537
Subsecțiunea 2. Reformarea contenciosului administrativ românesc prin Legea 554/2004, modificată 542

CAPITOLUL X. **CONCEPTUL DE ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI** 558

Secțiunea 1. Noțiunea de organizare și metode în activitatea administrației publice 558

Secţiunea 2. Legea lui Parkinson 562

Secţiunea 3. Metode în activitatea autorităţilor administraţiei publice 564
Subsecţiunea 1. Metoda Brainstorming 564
Subsecţiunea 2. Metoda sinectică 565
Subsecţiunea 3. Metoda incidentului 566
Subsecţiunea 4. Metode de simulare 567
Subsecţiunea 5. Conducerea pe bază de excepţie 567
Subsecţiunea 6. Conducerea pe bază de obiective 568
Subsecţiunea7. Metoda conducerii pe bază de participare 569
Subsecţiunea 8. Alte procedee auxiliare conducerii 570

Secţiunea 4. Utilizarea timpului de muncă al personalului de conducere din administraţie 571
Subsecţiunea 1. Structura timpului de muncă al cadrelor de conducere şi analiza utilizării lui 571
Subsecţiunea 2. Căi de îmbunătăţire a utilizării timpului de muncă de către cadrele de conducere 572

Subsecţiunea 3. Delegarea atribuţiilor 573
Subsecţiunea 4. Şedinţele şi comisiile 574

BIBLIOGRAFIE 580

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

☑ Eşti student şi ai nevoie de **CURSURI UNIVERSITARE juridice** sau **economice**?

☑ Vrei ca **biblioteca ta** să fie **completă** şi **actualizată**?

☑ Vrei să aprofundezi o materie şi îţi doreşti un **TRATAT**?

☑ Ai nevoie de **CODURI** şi de **LEGISLAŢIE ADNOTATĂ**?

☑ Vrei să fii la curent cu cele mai **noi apariţii** şi îţi doreşti să ştii ce **titluri vor apărea**?

☑ Vrei să te abonezi la o **revistă de profil**?

Vino cu acest cupon la depozitul nostru de carte şi beneficiezi de plus alte **OFERTE SPECIALE!**

20% REDUCERE

Program

L-V 8,00 - 17,00

S 8,00 - 13,00

D INCHIS

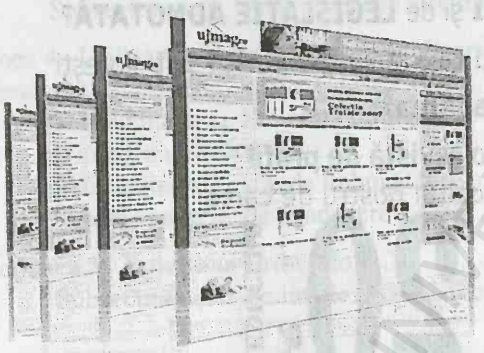
u.j.mag.ro

UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

www.ujmag.ro

Telefon: 021/312.21.22 Fax: 021/312.21.22 Mobil: 0733.673.555 mail: distributie@ujmag.ro

Te aşteptăm să vizitezi depozitul nostru de carte, unde poţi găsi peste 3000 de titluri de specialitate, beneficiind de reduceri în funcţie de volumul comenzilor



- Drept
- Economie
- Fiscalitate
- Periodice
- Business

Fă-ţi acum un cont pentru a beneficia de **promoţii** şi oferte speciale rezervate doar membrilor clubului **www.ujmag.ro**

Promoţii

- **Zilnice -** Cartea zilei
- **Temporare -** Pachete promoţionale
- **Săptămânale -** newsletter
  (o carte la fiecare newsletter)

25% REDUCERE

ujmag.ro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

www.ujmag.ro

Bd. Iuliu Maniu nr. 7, clădirea Apaca (intrarea prin Bd. Vasile Milea) corp A, sector 6, Bucureşti

Periodicele UNIVERSULUI JURIDIC

Numai la Universul Juridic Magazin
- www.ujmag.ro -
găsiți cele mai importante reviste de drept

An	Denumirea revistei	Număr apariții	Preț abonament
2009	Revista română de drept privat	6	200 lei
2009	Revista română de jurisprudență	6	200 lei
2009	Revista română de dreptul mediului	2	80 lei
2009	Revista română de executare silită	4	150 lei
2009	Revista de drept internațional privat și drept privat comparat (un singur număr de circa 1000 pag.)	1	150 lei
2009	Buletinul jurisprudenței - Curtea de Apel București -	2	100 lei

Încheiați două abonamente și aveți 15% reducere la orice carte comandată pe www.ujmag.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2009/13339
58

Profesorul univ. dr. Iulian M. NEDELCU ne pune la dispoziție cartea intitulată „Drept Administrativ şi Elemente de Ştiința Administrației", care reprezintă o lucrare de o înaltă ținută ştiințifică, deosebit de utilă studenților, masteranzilor, precum şi doctoranzilor în drept şi ştiința administrației, cărora li se oferă posibilitatea de a pătrunde în tainele acestei discipline cu tot mai multă aplicabilitate practică.

Prof. univ. dr. Ion DOGARU
Membru corespondent al Academiei Române

Dimensiunile lucrării, concepția originală în organizarea materialului ce face obiectul celor două discipline ştiințifice, coerența analizei, precum şi actualitatea informațiilor ce se regăsesc în această deosebit de valoroasă lucrare ne determină să apreciem că ea va deveni un reper în doctrina noastră de specialitate şi deosebit de utilă nu doar studenților, masteranzilor sau doctoranzilor în drept şi ştiința administrației, ci şi tuturor celor care sunt implicați în activitatea autorităților, instituțiilor şi serviciilor publice.

Prof. univ. dr. Ioan ALEXANDRU

UNIVERSUL JURIDIC®

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ujmag.ro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN 978-973-127-225-2
9 789731 272252